



Секретариат

Distr.
LIMITED

ST/SG/AC.6/1997/L.7
7 May 1997
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

ГРУППА ЭКСПЕРТОВ ПО ПРОГРАММЕ ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ В ОБЛАСТИ ГОСУДАРСТВЕННО-
АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ФИНАНСОВ

Тринадцатое совещание
27 мая-4 июня 1997 года

СОЗДАНИЕ БЛАГОПРИЯТНЫХ УСЛОВИЙ ДЛЯ РАЗВИТИЯ ЧАСТНОГО СЕКТОРА:
ХАРАКТЕРИСТИКИ ИДЕАЛЬНОЙ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ПОЛИТИКИ ОБСТАНОВКИ

Доклад, подготовленный Секретариатом*

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
ПРЕДИСЛОВИЕ		3
I. ВВЕДЕНИЕ	1 - 15	4
II. ОБЩИЙ ОБЗОР ПРОВЕДЕННЫХ В НОВОЙ ЗЕЛАНДИИ РЕФОРМ	16 - 29	7
III. В ПОИСКАХ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ: ПРАВИЛЬНОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ КЛЮЧЕВЫХ ПАРАМЕТРОВ ПОЛИТИКИ	30 - 42	11
А. Роль кредитно-денежной политики	30 - 36	11
В. Международный взгляд на кредитно-денежную политику	37 - 42	12

* При подготовке настоящего документа Секретариат воспользовался помощью бывшего министра финансов Новой Зеландии distinguished г-жи Рут Ричардсон, которая выступала в качестве консультанта.

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
IV. УКРЕПЛЕНИЕ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ	43 - 91	13
А. Опыт стран мира в решении бюджетных проблем	55 - 59	15
В. Преобразование государственного сектора	60 - 91	15
V. МЕЖДУНАРОДНЫЕ СОБЫТИЯ В ОБЛАСТИ ПЕРЕОСМЫСЛЕНИЯ РОЛИ ГОСУДАРСТВА И МОДЕРНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ	92 - 149	20
А. Подотчетность, предсказуемость и транспарентность	95 - 102	21
В. Налогообложение	103 - 107	22
С. Преобразование рынка труда	108 - 130	23
D. Рынки капитала	131 - 140	26
Е. Помощь промышленности	141 - 145	28
F. Темпы и последовательность	146 - 149	29
VI. ВЫВОДЫ	150 - 154	31

ПРЕДИСЛОВИЕ

Общие соображения

Организация Объединенных Наций выступает за свободу рынков

"Сформировалось новое всеобщее понимание того, что рыночные силы имеют существенно важное значение для устойчивого развития. Роль государства изменяется в большинстве развивающихся стран. Оно перестает стремиться играть доминирующую роль в экономической жизни и начинает видеть свою роль в том, чтобы создавать условия, делающие возможным устойчивое развитие. . . . Организация Объединенных Наций призвана сыграть жизненно важную роль в поддержке и подготовке почвы для внутренних и иностранных частных инвестиций".

Из выступления Генерального секретаря Организации
Объединенных Наций на Всемирном экономическом
форуме 1 февраля 1997 года

Что происходит, если правительство ошибается?

"Здравая политика абсолютно необходима. К числу наиболее вздорных мыслей, высказываемых сегодня о мировой экономике, относится высказывание о том, что, поскольку капитал движется столь быстро и столь свободно, государственная политика не имеет особого значения. В действительности именно вследствие в огромной мере возросшей мобильности капитала разница между правильной и неправильной государственной политикой сейчас велика как никогда. . . . Точно так же как разумная политика вознаграждается сейчас более щедро, чем ранее, за ошибочную политику приходится платить более высокую цену".

Из статьи Лоренса Саммерза о Мексике, опубликованной
в журнале "Экономист" 23 декабря 1996 года

Основной вывод

"Основной вывод в отношении конкурентоспособности заключается в том, что национальная экономическая политика имеет огромное значение для экономического роста в среднесрочной перспективе. Открытые рынки, умеренные по объему государственные расходы, низкие ставки налогов, гибкие рынки труда, эффективная судебная и стабильная политическая система – все это способствует экономическому росту на надежной и устойчивой основе".

"Global Competitiveness Report, 1996"
("Доклад о мировом положении в области
конкурентоспособности, 1996 год")

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Качество экономической политики стран и последовательность, с которой эта политика проводится в жизнь, являются факторами, имеющими решающее значение для их процветания. В сопоставлении с этими факторами значение природных ресурсов для стран, как правило, строго ограничено, о чем свидетельствует факт существования многих бедных стран, имеющих значительную ресурсную базу, и богатых стран, обделенных природными ресурсами. Хотя культурные факторы, такие, как капиталистическая этика и доверие со стороны общества, гораздо более важны для процветания, чем наличие природных ресурсов, нерациональная политика в любом случае не позволит получить оптимальные экономические результаты даже в наиболее многообещающих культурных условиях.

2. В действительности богатые страны часто могут проводить в жизнь нерациональную политику на протяжении определенного периода времени, пока присущие ей противоречия не станут слишком острыми и не потребуют устранения, в то время как бедные страны, проводящие непродуманную политику, более часто и более быстро достигают черты, за которой наступает кризис. Однако как богатые, так и бедные страны не могут бесконечно возлагать вину за низкие экономические показатели на условия международной торговли или другие подобные факторы.

3. В конечном итоге, независимо от характеристик экономики той или иной страны, сохранение на протяжении длительного времени низких темпов экономического роста, высокого уровня безработицы и инфляции и наличие крупной внешней задолженности фактически являются следствием выбора той или иной политики. Например, страна с высоким уровнем безработицы, обусловленным негибкостью рынка труда, фактически выбирает такую политику, которая способствует сохранению существующего уровня безработицы. Правительство этой страны могло бы, подобно правительству Новой Зеландии, попытаться противопоставить влиянию заинтересованных в сохранении высокого уровня безработицы кругов меры по либерализации рынка труда, однако вместо этого оно предпочитает продолжать участвовать в тайном сговоре, имеющем целью не допустить создание новых рабочих мест.

4. В последние два десятилетия сложился и продолжал расширяться консенсус в отношении того, какие варианты политики являются рациональными. На микроэкономическом уровне ортодоксальная экономическая наука подчеркивает важную роль в создании богатства открытых и конкурентных рынков. Как заявил Генеральный секретарь, "рыночные силы имеют существенно важное значение для устойчивого развития". Что касается макроэкономического уровня, то признается, что кредитно-денежная и бюджетно-финансовая политика не должна использоваться как инструмент активного вмешательства государства в экономику для того, чтобы пытаться стимулировать краткосрочную экономическую активность, а вместо этого должна проводиться в жизнь таким образом, чтобы обеспечивать стабильную и предсказуемую общую конъюнктуру, которая не ставит под угрозу достижение частным сектором неплохих показателей в среднесрочной перспективе, т.е. кредитно-денежная политика должна быть нацелена на поддержание стабильности цен, а бюджетно-финансовая политика – на поддержание общей сбалансированности бюджета на протяжении экономического цикла.

5. Реформы в Новой Зеландии осуществлялись при двух правительствах. Они начались в 1984 году и за 10 лет привели к радикальному изменению экономических показателей страны. Немногие другие страны проводили столь последовательные реформы. Как отмечалось в последнем обзоре по Новой Зеландии, подготовленном Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), "хотя другие страны – члены ОЭСР проводили аналогичную политику, практически ни одна из них не делала это в контексте столь согласованных общих рамок с упором на предсказуемость, транспарентность и подотчетность".

6. Основные принципы, лежавшие в основе реформы, включали:

a) отказ от регулирования сальдо по текущим счетам платежного баланса как одной из непосредственных целей государственной политики;

b) отказ от использования бюджетно-финансовой политики как одного из средств краткосрочной "точной настройки" и принятие вместо этого на вооружение среднесрочной бюджетно-финансовой стратегии, направленной на регулирование государственных расходов и устранение дефицита государственного бюджета;

c) ориентирование кредитно-денежной политики на достижение единственной цели, заключающейся в обеспечении и последующем поддержании стабильности цен;

d) отказ от использования рычагов экономической политики для достижения целей, связанных с распределением, и признание того, что проблемы, связанные с адекватностью дохода или распределением дохода, наиболее эффективно решаются непосредственно в контексте системы налогообложения и социальной поддержки;

e) уделение повышенного внимания значимости конкурентных рынков и роли системы ценообразования в обеспечении эффективного распределения ресурсов;

f) решимость обеспечить, чтобы новозеландские предприятия, там, где это возможно, функционировали в условиях международной конкуренции без субсидий, тарифов или других искусственных защитных барьеров;

g) вера в то, что система налогообложения должна носить как можно более нейтральный характер применительно к различным видам деятельности;

h) уделение основного внимания в рамках политики во всех областях ее среднесрочным последствиям, а не краткосрочному эффекту.

7. Центральная посылка реформы заключалась в том, что ресурсы в Новой Зеландии используются неэффективно и что экономические показатели страны можно радикально улучшить лишь путем создания условий для действия рыночных сил и значительного усиления международной конкуренции в промышленности. Таким образом, экономическая философия носила ярко выраженный либеральный характер: свободные рынки рассматривались как основная движущая сила экономического роста в среднесрочной перспективе. Существовало также понимание того, что уделение чрезмерного внимания краткосрочным результатам макроэкономической политики наносит экономике серьезный ущерб. Для содействия достижению цели повышения темпов роста необходимо было скорректировать кредитно-денежную и бюджетно-финансовую политику.

8. Хотя "рыночное" экономическое мышление стало более распространенным в последнее время, в действительности экономическая наука на протяжении длительного времени подчеркивала важность рынков в условиях существования частной собственности и свободного обмена, регулируемого условиями заключаемых договоров. Для этого имеются весьма веские основания. Рыночная экономика основывается на идее взаимной выгоды. Условия рынка позволяют его участникам специализироваться на том, что у них получается лучше всего, и добровольно обмениваться своими товарами и услугами с другими участниками. Если сделка совершается добровольно, то, очевидно, обе ее стороны ожидают получить выгоду, поскольку в противном случае она бы не состоялась вообще.

9. Таким образом, рыночная экономика представляет собой социальный институт, в рамках которого на основе сотрудничества совершаются многочисленные взаимовыгодные для сторон

сделки. Решающую роль в этом процессе играют цены. В них в сжатой форме находит отражение поступающая из очень большого числа источников информация о предложении и спросе. Следя за ценовыми сигналами, участники того или иного рынка получают сильные стимулы к осуществлению деятельности, которая приносит пользу обществу в целом.

10. Преимущества конкурентных рынков, цены на которых могут свободно колебаться в зависимости от изменений рыночной конъюнктуры, по сравнению с рынками или производством, жестко регулируемые бюрократическими структурами, обусловлены в основном двумя ключевыми факторами – информацией и стимулами. В стране с любой экономикой (рыночного или иного типа) информация в значительной степени рассредоточена, однако механизм цен в рамках рыночной экономики позволяет использовать информацию гораздо более эффективно, чем это возможно в условиях централизованного планирования. Кроме того, чем выше степень конкуренции на рынке, тем больше стимулов к повышению эффективности своей деятельности и снижению расходов имеют те, кто занимается производством и распределением обращающихся на этом рынке товаров или услуг. В условиях конкурентных рынков производители непосредственно заинтересованы в удовлетворении потребностей потребителей.

11. Условия конкурентного рынка позволяют использовать гораздо более широкий круг различных идей и подходов, чем условия жестко регулируемого рынка или монополии. В последнем случае на практике будут опробоваться лишь знания или идеи ограниченной группы людей. Там, где рынок конкурентен, возможно экспериментировать в гораздо более широких масштабах. В условиях конкурентного рынка плохие идеи долго не продержатся. Хорошие же идеи получают распространение благодаря тому, что они заметны, вознаграждаются и перенимаются. Кроме того, поскольку рыночные цены, как правило, изменяются таким образом, чтобы компенсировать возникающие дефицит или излишки, конкурентные рынки представляют собой наиболее эффективный механизм обеспечения полного задействования ресурсов.

12. Те же по существу причины, которые побудили Новую Зеландию ориентироваться на создание конкурентных внутренних рынков, также побудили страну к тому, чтобы активно выступать в поддержку свободной международной торговли товарами и услугами.

13. Веские логические доводы в пользу свободной торговли выдвигаются еще с тех времен, когда в начале прошлого века Давид Рикардо отметил, что две страны могут стать богаче, если они будут специализироваться на товарах, в производстве которых они обладают сравнительными преимуществами, и обмениваться этими товарами друг с другом по взаимоприемлемым ценам.

14. Тот факт, что экономика той или иной страны основана на частной собственности и рыночном обмене, конечно же, не подразумевает, что государство не играет никакой роли. Государство призвано играть решающую роль в обеспечении прочных правовых рамок для того, чтобы стороны сделок могли быть уверены в том, что их интересы будут защищены. Необходимо, чтобы положения законов были четкими и взаимосогласованными, а их соблюдение действенно и компетентно обеспечивалось в рамках судебной системы при сведении к минимуму возможностей для коррупции. С сожалением следует отметить, что, как это ни парадоксально, хотя правительства многих стран мира берут на себя выполнение очень большого числа не свойственных им функций, большинство из них не в состоянии удовлетворительно решить эти наиболее элементарные задачи. Государство также вполне обоснованно призвано играть роль в различных областях социальной политики, особенно в обеспечении того, чтобы все граждане имели возможность получения качественного образования.

15. В последнее время новый всплеск популярности рыночного либерализма во всем мире и очевидная несостоятельность системы планируемого хозяйства побудили многочисленные страны к

осуществлению программ экономической либерализации. Однако ни в развитом, ни в развивающемся мире ни одна страна не осуществила столь масштабную программу структурной перестройки, как Новая Зеландия. Сейчас, после завершения реформ в Новой Зеландии, лишь в немногих богатых странах положение характеризуется большей степенью экономической свободы или наличием общих экономических рамок, более согласующихся с принципами передовой экономической науки. По этой причине недавний опыт экономического возрождения Новой Зеландии в равной степени актуален как для бедных, так и для богатых стран.

II. ОБЩИЙ ОБЗОР ПРОВЕДЕННЫХ В НОВОЙ ЗЕЛАНДИИ РЕФОРМ

16. Будучи относительно богатой страной, Новая Зеландия, тем не менее, вследствие проведения ею неправильно выбранной политики к 1984 году стала классифицироваться по основным мировым стандартам как "бедная страна". Чрезмерное регулирование и неэффективность национальной экономики, наличие высоких протекционистских барьеров и непоследовательная и безответственная кредитно-денежная и бюджетно-финансовая политика привели к тому, что показатели темпов роста производительности труда и темпов экономического роста в Новой Зеландии опустились до рекордно низкого уровня в группе страны - членов ОЭСР.

17. К 1984 году страна также приближалась к кризисной точке, поскольку увеличивающийся быстрыми темпами объем внутреннего и внешнего долга (еще один рекордный показатель в группе стран - членов ОЭСР) достиг чрезмерно высокого уровня. В экспорте Новой Зеландии, хотя он и становился более диверсифицированным, по-прежнему преобладала необработанная продукция животноводства, т.е. экспортная база страны по-прежнему была сопоставима с экспортной базой любой страны третьего мира. Влияние внешних факторов уже невозможно было использовать в качестве благодной причины, объясняющей низкие экономические показатели: положение в экономике страны не поддавалось никакому оправданию, и необходимость реформы была неоспоримой.

18. Одной из наиболее примечательных черт программы реформ в Новой Зеландии являлась концепция "неэффективности государственного регулирования", как ее понимают сторонники теории гражданского выбора. В целом она сводится к тому, что можно ожидать, что правительства будут действовать в своих собственных эгоистических интересах и нет никаких гарантий того, что они будут проводить политику, которая максимально способствует росту общего благосостояния граждан их стран.

19. Директивные органы в Новой Зеландии стремились разработать такие институциональные нормы, которые в максимально возможной степени обязали бы органы государственного управления проводить здравую макроэкономическую политику, даже в тех случаях, когда это может привести к утрате краткосрочных выгод. Лишь в этом контексте можно понять смысл таких мер, как принятие Закона о Резервном банке 1989 года и Закона о бюджетной ответственности 1994 года.

20. Основные инициативы, осуществленные в ходе десятилетнего периода, можно кратко описать следующим образом:

а) установление плавающего курса новозеландского доллара;

б) принятие ряда мер по обеспечению большей целенаправленности, упорядоченности и транспарентности государственных расходов, включая принятие Закона о государственном секторе, Закона о государственных финансах и Закона о бюджетной ответственности;

c) реформа системы социальных выплат в целях сдерживания роста расходов и обеспечения того, чтобы государственная помощь оказывалась действительно нуждающимся;

d) принятие Закона о Резервном банке, устанавливающего в качестве главной цели центрального банка поддержание стабильности цен;

e) корпоратизация – и во многих случаях приватизация – государственной торговой деятельности;

f) установление единой ставки налога на добавленную стоимость (НДС), снижение ставок подоходного налога, которым облагается маржинальный доход, и принятие ряда мер по расширению налоговой базы и устранению перекосов в системе налогообложения;

g) дерегулирование финансового сектора, включая отмену валютного контроля, отказ от регулирования процентных ставок, отмену требований об уровне резервного покрытия для банков и разработку нового режима финансового контроля;

h) установление принципа свободы заключения контрактов на рынке труда путем принятия Закона о договорах о работе по найму;

i) ликвидация большинства прямых субсидий, предоставляемых экспортерам продукции как животноводства, так и обрабатывающей промышленности, поэтапное свертывание практики лицензирования импорта и значительное поэтапное снижение ставок тарифов в целях установления их на низком уровне или полной отмены тарифов;

j) другие меры дерегулирования, включая отмену ряда конкретных механизмов регулирования цен, либерализацию режимов воздушных перевозок и прибрежного судоходства и создание условий для конкуренции в электроэнергетическом и телекоммуникационном секторах.

21. Эти реформы в значительной мере отражают рамки для процесса развития, очерченные Генеральным секретарем в его выступлении перед участниками Всемирного экономического форума, в котором он отметил, что

Организация Объединенных Наций создала общую платформу для деятельности в области развития и способствует ее укреплению. Наша многоплановая работа в этой области включает оказание помощи в проведении реформы государственного управления, осуществлении экономической перестройки, программ приватизации и создании необходимой инфраструктуры, а также укрепление правовых и регулирующих рамок. Мы устанавливаем международные нормы и стандарты, которые делают прогресс возможным.

22. Некоторые из этих реформ никоим образом нельзя охарактеризовать как уникальные и проводившиеся в одной лишь Новой Зеландии. Однако во многих областях Новая Зеландия выступала в качестве первопроходца. Например, Закон о Резервном банке и ряд реформ государственного сектора, кульминацией которых стало принятие Закона о бюджетной ответственности, показывают, что Новая Зеландия является одним из мировых лидеров в области реформы. Новая Зеландия также создала один из самых свободных рынков труда в группе стран – членов ОЭСР, а также наиболее сбалансированную систему налогообложения.

23. Реформа осуществлялась в два основных этапа. На начальном этапе избранное в 1984 году лейбористское правительство осуществило быструю либерализацию, но использовала при этом выборочный подход. На втором этапе реформы, включавшем либерализацию рынка труда и

ограничение чрезмерных государственных расходов, были устранены оставшиеся крупные аномалии в политических рамках и созданы условия для экономического подъема. Этот заключительный этап реформ совпал по времени с первым сроком пребывания у власти правительства, сформированного в 1990 году Национальной партией.

24. Одним из решающих компонентов реформ в Новой Зеландии являлась решительная приверженность делу их проведения со стороны основных политических субъектов. Для наиболее успешных периодов реформ было характерным наличие четкого понимания стратегических задач членами кабинета и принятие последовательных мер по решению этих задач в рамках всего государственного сектора. Низкие экономические показатели и мощное давление со стороны кругов, противившихся изменениям, обуславливали важность осознания настоятельной необходимости реформ для поддержания приданного процессу их осуществления импульса. Для обеспечения того, чтобы на этапе осуществления реформ сопротивление со стороны бюрократии не сорвало стратегических замыслов реформаторов, важное значение имело также назначение на ключевые должности в государственном секторе высококвалифицированных специалистов.

25. Решающее значение имело действенное обеспечение понимания подоплеку реформ. Деловым кругам необходимо было понять стратегию реформ, с тем чтобы быть в состоянии в максимальной степени реализовать связанные с реформами преимущества. Кроме того, на начальном пробном этапе, когда связанные с перестройкой издержки перевешивали любые ощутимые положительные результаты, необходимо было мерами убеждения склонить значительную часть населения к тому, чтобы она поверила в реформы. Одним из важных факторов, позволивших добиться поддержки программы либерализации населением, явилось принятие мер, направленных на то, чтобы в процессе осуществления реформ заручиться поддержкой со стороны ключевых групп частного сектора.

26. Не менее важное значение имела та общая решимость, с которой правительство осуществляло реформы: по мере осуществления реформ секторальные группы, как правило, переставали требовать восстановления утраченных ими привилегий и вместо этого начинали призывать правительство обеспечить для них равные условия путем осуществления реформ в тех секторах, которые еще не были либерализованы.

27. Преодолев трудный начальный период, экономика Новой Зеландии начала функционировать настолько эффективно, что ОЭСР сделала вывод о том, что реформы имели "чрезвычайный успех". После начала экономического подъема в 1991 году темпы роста составляли в среднем 3-4 процента в год, уровень безработицы сократился до 5,9 процента (один из наиболее низких показателей в группе стран - членов ОЭСР), а государственный бюджет был сведен с активным сальдо, что позволило снизить налоги и одновременно погасить весь внешний государственный долг.

28. Продолжается расширение инвестиций частного сектора. Улучшилась репутация Новой Зеландии как заемщика. Сегодня экспортный сектор гораздо более диверсифицирован и развит, чем до реформ. По результатам обследований, в частности обследований Всемирного экономического форума, Новая Зеландия занимает лидирующее положение по конкурентоспособности. Кроме того, германская организация "Транспэрэнси интернэшнл", занимающаяся деятельностью по борьбе с коррупцией, определила, что из обследованной ею 41 страны практика коррупции меньше всего распространена в Новой Зеландии, что является отражением как культуры страны, так и степени экономической свободы, которой сейчас обладают новозеландцы.

29. С учетом всех этих позитивных результатов неудивительно, что в газете "Файненшл Таймс" отмечалось, что "Новая Зеландия наглядно продемонстрировала способность энергично проведенных ортодоксальных экономических реформ влиять на перспективы экономического развития. Поэтому из ее опыта можно извлечь важные уроки". Самыми важными из этих уроков являются:

а) значимость всеобъемлющей реформы. Реформы в Новой Зеландии проводились как на микро-, так и на макроэкономическом уровне. Они охватывали рынки капитала и труда, товарные рынки и государственный сектор;

б) важность сбалансированности реформ. Поступательный экономический рост начался в Новой Зеландии лишь после того, как были действительно устранены последние основные препятствия на пути роста (а именно, негибкий рынок труда и чрезмерные государственные расходы);

с) значимость ориентации на среднесрочную перспективу. Все основные реформы в Новой Зеландии имели такую ориентацию;

д) значимость политической приверженности, четкой стратегии и ее целенаправленного осуществления специалистами на ключевых должностях;

е) важность эффективной информационно-пропагандистской работы и осознания настоятельной необходимости реформ.

III. В ПОИСКАХ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ: ПРАВИЛЬНОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ КЛЮЧЕВЫХ ПАРАМЕТРОВ ПОЛИТИКИ

А. Роль кредитно-денежной политики

30. Эмпирические данные со всей очевидностью свидетельствуют о том, что в среднесрочной перспективе кредитно-денежная политика может эффективно использоваться лишь для регулирования уровня цен. Либерализация кредитно-денежной политики в целях повышения темпов роста или занятости если и приносит результаты, то только весьма краткосрочные. В конечном счете стимулирующее воздействие более либеральной кредитно-денежной политики на рост сменяется инфляцией, имеющей пагубные экономические последствия. В силу этого во всем мире ширится понимание того, что при проведении кредитно-денежной политики необходимо руководствоваться просто соображениями обеспечения стабильности цен и избегать хаотичных изменений, усугубляющих циклические колебания деловой активности.

31. Вместе с тем тот факт, что кредитно-денежная политика может оказывать краткосрочное положительное воздействие на уровень деловой активности, ставит проблему, связанную с институциональными аспектами разработки кредитно-денежной политики. Многие политические деятели, особенно политические деятели в демократических странах, которым периодически приходится бороться за переизбрание, руководствуются исключительно краткосрочными соображениями. Политические деятели зачастую испытывают искушение проводить более либеральную кредитно-денежную политику, поскольку связанные с этим негативные последствия проявляются, как правило, намного позже.

32. Кроме того, проблема вовсе не ограничивается поиском мер противодействия узкокорыстным интересам политических деятелей. Органам, ответственным за проведение кредитно-денежной политики, в любом случае необходимо убедить частный сектор в том, что они будут относиться к выполнению своих функций со всей ответственностью, поскольку частный сектор отдает себе отчет

в том, что директивные органы могут руководствоваться краткосрочными соображениями повышения уровня деловой активности. Учет ожиданий частного сектора имеет важное значение, поскольку чем выше степень уверенности частного сектора в том, что кредитно-денежная политика будет направлена на обеспечение стабильности цен, тем меньше будет величина связанного с риском повышения уровня процентных ставок.

33. В Новой Зеландии эта проблема была решена путем предоставления центральному банку оперативной самостоятельности в сочетании с установленной в директивном порядке целью обеспечения стабильности цен. В Законе о резервном банке Новой Зеландии 1989 года определяется, что главной задачей банка является обеспечение стабильности общего уровня цен. Управляющий резервного банка и министр финансов заключают публичное "соглашение о целях в области политики". Повседневную деятельность банк осуществляет самостоятельно.

34. Вместе с тем два раза в год банк должен подготавливать подробный отчет о кредитно-денежной политике, который он представляет парламенту для рассмотрения специальным парламентским комитетом. Правительство может дать управляющему резервного банка временное указание проводить кредитно-денежную политику для достижения цели, отличной от обеспечения стабильности цен, однако такая мера (вероятность принятия которой весьма невелика) должна также быть транспарентной: любое такое решение об изменении директивных целей должно рассматриваться парламентом.

35. Публичный характер процедуры изменения директивных целей в сочетании с открытостью новозеландских капитальных рынков делает пересмотр директивных целей маловероятным. Либеральная кредитно-денежная политика позволяет добиться повышения уровня деловой активности в краткосрочном плане лишь в том случае, когда она заставляет участников экономических отношений считать, что произошло повышение реального спроса на их услуги, в то время как повышение спроса имело место лишь на бумаге. Публичная процедура пересмотра директивных целей позволяет устранить этот эффект "обмана".

36. Все эти факторы – единая цель, транспарентные процедуры ее определения и строгая подотчетность, определяемая Законом о резервном банке Новой Зеландии, – представляют собой прочное институциональное обязательство обеспечивать стабильность цен. В этом плане Закон повышает убедительность кредитно-денежной политики и позволяет снизить заложенную в структуру процентных ставок надбавку на риск инфляции.

В. Международный взгляд на кредитно-денежную политику

37. С международной точки зрения политическая и оперативная независимость центрального банка является скорее исключением, чем правилом. Слишком часто правительства рассматривают кредитно-денежную политику как удобное средство решения финансовых проблем, и очень часто это приводит к крайне неблагоприятным последствиям.

38. В стремлении противостоять этим неблагоприятным попыткам применялся ряд стратегий повышения убедительности кредитно-денежной политики в борьбе с инфляцией.

39. Аргентина решила использовать для этого конвертируемость, т.е. жесткую увязку курса песо с долларом США. Фактически Аргентина проводит опосредованную кредитно-денежную политику, т.е. в определении направлений кредитно-денежной политики полагается на Федеральный резерв Соединенных Штатов.

40. Хотя Аргентине придется в конечном счете разрабатывать и проводить свою кредитно-денежную политику самостоятельно, в качестве переходной меры политика валютной конвертируемости помогла повысить убедительность. В противоположность этому чрезвычайно трудно добиться повышения убедительности политики в такой стране, как, например, Сальвадор, где управляющий центрального банка является также членом кабинета.

41. С проблемой обеспечения убедительности кредитно-денежной политики сталкиваются не только развивающиеся страны. Европейская валютная система (ЕВС) на деле представляет собой обязательство участвующих стран проводить кредитно-денежную политику немецкого бундесбанка. Ярким свидетельством противоречий между внешними нормами и внутренней политикой стал выход из ЕВС Италии, Соединенного Королевства и других стран в "черную среду" в 1992 году.

42. Высокие темпы инфляции оказывают пагубное воздействие как на богатые, так и на бедные страны. Но высокие темпы инфляции неблагоприятно сказываются в первую очередь на бедных и малоимущих слоях населения, а также на лицах с фиксированным доходом. С учетом того, что независимость центрального банка и низкие темпы инфляции тесно взаимосвязаны, имеет смысл взять на вооружение весьма эффективную новозеландскую модель.

IV. УКРЕПЛЕНИЕ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ

43. Проведение правительством такой бюджетной политики, которая отвечает обоснованным среднесрочным целям, представляет собой схожую, хотя и более сложную задачу. Хронический дефицит бюджета наносит ущерб накоплениям и инвестициям и ставит под угрозу долгосрочный экономический рост в угоду сиюминутному потреблению. Вместе с тем неинформированность общественности, краткосрочные интересы политических деятелей и давление политического лобби на правительство в своей совокупности часто приводят к перерасходу средств и возникновению бюджетного дефицита.

44. Это указывает на необходимость создания в странах такого организационного механизма, который способствовал бы как можно более прочному закреплению бюджетной дисциплины. Однако слишком упрощенные бюджетные правила, например требование о необходимости обеспечения ежегодной сбалансированности государственного бюджета, страдают рядом теоретических недостатков и в целом не оправдывают себя на практике.

45. В Новой Зеландии решением этой проблемы стал Закон о бюджетной ответственности 1994 года. Этот закон определяет нормативную основу проведения ответственной бюджетной политики и направлен на искоренение организационных и политических взглядов, приводящих с течением времени к росту государственных расходов и дефицитному финансированию бюджета. По своему воздействию на бюджетную политику этот закон аналогичен Закону о резервном банке, регулирующему кредитно-денежную политику.

46. Этот закон включает два ключевых элемента. Первый из элементов включает комплекс принципов бюджетной ответственности, предусматривающих четкие руководящие принципы осмотрительного проведения бюджетной политики. Эти принципы включают обеспечение сбалансированности бюджета "в среднем на протяжении разумного периода времени" (т.е. на протяжении делового цикла), сокращение государственного долга до разумных уровней и проведение политики, обеспечивающей достаточную степень предсказуемости будущих ставок налогообложения. Эти принципы не ограничивают возможности выборного правительства в плане принятия всего комплекса решений о расходовании средств в соответствии с приоритетами правительства в социальной области.

47. В соответствии с Законом правительство свободно в выборе общих стратегических приоритетов, которыми оно будет руководствоваться при подготовке бюджета. Оно может и должно добиваться реализации своих амбиций в области экономической и социальной политики. Однако наличие бюджетных принципов обеспечивает достижение поставленных правительством целей в условиях бюджетной дисциплины.

48. В Законе о бюджетной ответственности также признается, что правительство будет иногда вынуждено временно отходить от принципов ответственного бюджетного управления. Однако при этом правительство обязано оправдать этот отход и наметить меры, с помощью которых оно намерено вернуться к политике, отвечающей принципам ответственного бюджетного управления.

49. Столь же важное значение имеет и обязательство обеспечивать открытость в бюджетных вопросах. Закон направлен на обеспечение достаточно глубокого понимания общественностью и законодателями параметров подготовки бюджета. По крайней мере за три месяца до начала финансового года министр финансов публикует заявление о бюджетной политике – стратегический документ, в котором излагаются общие приоритеты правительства в области бюджетной политики.

50. Таким образом, Закон обеспечивает вынесение на рассмотрение законодателей и общественности исходных параметров, используемых правительством при подготовке бюджета до его окончательного утверждения. Это ведет к возникновению более общего чувства причастности к рассмотрению бюджетных вопросов, которые должно решать правительство.

51. Законом также предусматривается необходимость подготовки подробного комплекса трехгодичных экономических и бюджетных прогнозов для публикации в период утверждения бюджета наряду с оценкой бюджетной политики в контексте принципов ответственного управления. В нем также предусматривается необходимость подготовки второго комплекса трехгодичных экономических и бюджетных прогнозов для публикации в середине финансового года.

52. Кроме того, в Законе предусматривается необходимость публикации полного комплекса трехгодичных прогнозов непосредственно перед проведением общих выборов, с тем чтобы все политические партии и общественность в целом имели возможность обсудить проблемы и наметить будущие направления политики, располагая наиболее полной информацией о состоянии финансов страны. Наличие требования о представлении информации о подлинном состоянии финансов государства значительно уменьшает желание политических партий принимать участие в политических баталиях в преддверии выборов.

53. Содержащиеся в Законе принципы бюджетной ответственности в сочетании с высокой степенью открытости в бюджетных вопросах в значительной степени стимулируют правительство к проведению ответственной бюджетной политики. Закон уже привел к изменению характера политического процесса и общеполитической дискуссии: нынешнее коалиционное правительство стремится обеспечить, чтобы с законодательной точки зрения его действия рассматривались как отвечающие принципам бюджетной ответственности, тогда как частный сектор рассматривает выполнение положений Закона в качестве решающего аспекта ответственного экономического управления.

54. По мнению журнала "Экономист", Закон о бюджетной ответственности в сочетании с Законом о резервном банке позволили Новой Зеландии проводить "наиболее эффективную в мире" бюджетную и кредитно-денежную политику.

А. Опыт стран мира в решении бюджетных проблем

55. Правительства многих стран мира сталкиваются с хронической проблемой долга и дефицита. В некоторых случаях это обусловлено отсутствием политической воли принять меры в связи с сокращением государственных доходов. Эти государства, как правило, живут "не по средствам", заимствуя деньги и рассчитывая отложить день расплаты на как можно более поздний срок. Долг достается в наследство следующему поколению и создает все больше проблем для текущего функционирования экономики.

56. В других странах, как правило в развитых странах Запада, рост специальных расходов превышает платежеспособность этих государств. Внешние ограничительные факторы, например выполнение требований Маастрихтского договора или жесткие поправки о сбалансированном бюджете, применяются в попытках обеспечить сбалансированность бюджета в этих государствах.

57. Проблемы дефицита и долга совершенно иного порядка стоят перед беднейшими странами мира, в которых отправная точка определяется крайне низкими экономическими показателями на протяжении многих десятилетий. Вместе с тем задачи в экономической области ничем не отличаются от целей других стран.

58. Для обеспечения устойчивого развития существенно важное значение имеет высокая норма внутренних накоплений. В этой связи самый большой грех лежит на государстве, которое, как правило, "разбазаривало" средства на протяжении десятилетий. Для обеспечения убедительности макроэкономической политики, имеющей столь важное значение для притока иностранного капитала, продуманная кредитно-денежная политика должна дополняться бюджетной ответственностью.

59. В условиях открытой рыночной экономики возмездие за неосмотрительную политику в том или ином отношении является немедленным и безжалостным.

В. Преобразование государственного сектора

60. Как указано в докладе ОЭСР 1995 года "Управление в переходный период: реформа государственного управления в странах ОЭСР" ("Government in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries"), насущная необходимость реформы обусловлена действием целого ряда факторов. К числу решающих факторов относятся:

- а) развитие глобального рынка, ставящее во главу угла вопрос о влиянии деятельности государства на конкурентоспособность отечественной экономики;
- б) видимая неконкурентоспособность государственного сектора по сравнению с частным сектором;
- с) озабоченность тем, что государственный сектор вытесняет частный сектор;
- д) ограниченность перспектив роста государственного сектора с учетом дефицита бюджета и значительного объема государственного долга;
- е) уменьшение ожиданий и уверенности в способности государства решить экономические и социальные проблемы традиционными средствами;

ф) требования общественности в отношении увеличения предложения, расширения выбора и повышения качества услуг;

г) требования сотрудников государственных служб.

61. В своей совокупности эти факторы обусловили переоценку оснований для государственного вмешательства и пересмотр практики управления государственным сектором и его показателей.

62. Многие страны мира начинают понимать недостатки такой институциональной среды, в условиях которой чаще всего функционирует государственная бюрократия. Цели зачастую являются нечеткими или противоречивыми, не обеспечивается подотчетность, практически отсутствуют стимулы к повышению эффективности, а управление зажато в тиски сверхцентрализованного руководства и бюрократизированных процедур.

63. В такой обстановке противодействие переменам обычно становится хроническим, и бюрократия работает как в интересах более широкой общественности, так и на благо работников государственного сектора. До начала экономических реформ в Новой Зеландии существовал именно такой эгоцентричный государственный сектор.

64. Первым этапом реформы является переосмысление принципов всей государственной деятельности. Со временем происходит значительное рассредоточение деятельности государственных органов: они начинают заниматься многочисленными несвойственными им видами деятельности, в результате чего, как правило, их деятельность в областях, непосредственно относящихся к их кругу ведения, становится неудовлетворительной.

65. Задача, стоящая перед реформаторами, заключается в выборе тех областей, где государство призвано играть законную роль, и затем в определении в каждом конкретном случае того, как обеспечить наибольшую эффективность и результативность при выполнении этой роли. Это неизбежно ведет к уменьшению государственного вмешательства в экономику, а также к изменению методов осуществления государством оставшихся функций.

66. Как правило, функции государства включают регулирование деятельности частного сектора, производство многих видов товаров и услуг и предоставление социальных услуг. На практике государство зачастую выполняет одновременно регулирующие и производственные функции. Ему следует стремиться к выполнению только регулирующих функций. В качестве регулятора государство выполняет значительно менее заметную функцию посредством реализации своей основной задачи, заключающейся в создании такой правовой базы, на основе которой могут функционировать открытые и конкурентные рынки. Это, безусловно, остается самой главной функцией государства. В идеале необходимо обеспечить в целом прочную правовую базу в сочетании с некоррупционной, независимой и относительно компетентной судебной системой и тем самым добиться высоких экономических показателей в условиях поддержания правопорядка.

67. Государствам необходимо также уменьшить свое участие в хозяйственной деятельности за счет инкорпорирования и приватизации многих видов государственной коммерческой деятельности. Что касается предоставления социальных услуг, то здесь, наоборот, большинство перемен связано не с уменьшением общей роли государства, а с изменением функционирования государства в этой области.

68. Осуществлявшаяся на протяжении десятилетия реформа государственного сектора Новой Зеландии привела к созданию такой модели управления государственным сектором, которая получила мировое признание. Эта новая модель государственного сектора включает, прежде всего, стратегический уровень, на котором члены кабинета министров определяют основные приоритеты.

Будучи единственными законными представителями демократии, в конечном счете именно министры могут устанавливать желаемые социальные и экономические ориентиры государственной деятельности.

69. Ежегодно подготавливается документ с изложением перспективных показателей, которые правительство желает достичь в предстоящие годы. До представления бюджета правительство также публикует заявление о бюджетной политике – еще один стратегический документ, включающий цели правительства в экономической и социальной областях. Этот документ обязует все государственные органы выполнять обнародованную стратегию.

70. В соответствии с этой стратегией конкретные министры, в свою очередь, определяют вид продукции, которую им необходимо приобрести у своих департаментов или других государственных учреждений для содействия реализации поставленных правительством задач. Главное должностное лицо каждого департамента отвечает за предоставление соответствующему министру оговоренного вида продукции. Главное должностное лицо работает по срочному контракту и имеет широкие полномочия управлять ресурсами департамента, включая рабочую силу.

71. Трудовая практика является гибкой, членство в профсоюзах – добровольным, и значительная доля рабочих государственного сектора работает по индивидуальным контрактам (что также имеет место в частном секторе). Широко применяется практика сдельной оплаты. Часто практикуется передача работ на подряд организациям частного сектора, которые могут выполнять конкретные функции более эффективно; при этом не считается, что государственные организации обладают исключительной компетенцией.

72. В дополнение к приобретению продукции государство также участвует во владении активами государственных учреждений. В настоящее время в основном в государственном секторе каждый департамент должен вести балансовую ведомость; действует также система капитальных сборов. Эти два механизма являются мощным стимулом для руководителей департаментов в плане обеспечения сбалансированности бюджетов соответствующих департаментов и наиболее эффективного использования имеющихся активов.

73. Вместе с тем наиболее радикальная переоценка роли государства произошла в области государственной коммерческой деятельности. До проведения реформ большая часть видов коммерческой деятельности была сосредоточена в государственных департаментах, действовавших в условиях отсутствия достаточных стимулов, бюрократического контроля и неопределенности целей. Обслуживание было до безобразия низкокачественным, и многие виды деятельности хронически носили убыточный характер. В ходе реформ эти виды деятельности были переданы конкретным организациям, преобразованным в государственные предприятия.

74. Государственные предприятия подлежат регистрации в соответствии с законом о компаниях и во многих отношениях обязаны функционировать как частные предприятия. Они руководствуются четко определенными соображениями прибыльности и управляются советами, действующими во многом вне рамок политического контроля. Они обязаны осуществлять собственные заемные операции и платить налоги и дивиденды государству. Они никоим образом не ограждены от конкуренции со стороны частного сектора. Повседневное управление деятельностью государственных предприятий осуществляется советом управляющих и руководством. Акции находятся во владении двух министров-акционеров. Единственной задачей министров-акционеров является управление участием налогоплательщиков путем назначения членов совета управляющих, определение политики в области дивидендов и контроль за общими показателями деятельности.

75. Совершенствование стимулов в рамках нового режима обеспечило колоссальное повышение производительности после инкорпорирования. Производительность нового государственного предприятия электросвязи "Нью Зеланд телеком" практически удвоилась; в течение первого года функционирования новое угледобывающее государственное предприятие сократило общую численность занятых наполовину и одновременно добилось повышения производительности; а железнодорожное государственное предприятие за четырехлетний период сократило численность занятых почти на две трети, увеличив при этом объем грузооборота. Это повышение эффективности принесло выгоду не только самим корпорациям: оно сказалось и на потребителях в виде снижения цен и во многих случаях повышения качества обслуживания:

а) цены на электроэнергию снизились на 13 процентов; цены на услуги предприятий электросвязи снизились примерно на 20 процентов, равно как и цены на уголь; стоимость железнодорожных грузоперевозок уменьшилась наполовину; стоимость отправки обычного письма с течением времени значительно снизилась; новым портовыми компаниям также удалось добиться значительного снижения цен;

б) по сравнению со своими предшественниками практически все государственные предприятия стали уделять больше внимания нуждам потребителей. Так, например, средний срок установки нового телефона сократился с шести недель до двух дней.

76. Выгоды получили и налогоплательщики. Подавляющее большинство государственных предприятий вскоре стали прибыльными, при том, что в некоторых случаях они на протяжении многих лет были убыточными. Всего за год государственные предприятия как группа добились повышения прибыли на средства акционеров примерно на 75 процентов. Их налоговые платежи и выплаты дивидендов стали крупным источником государственных доходов.

77. Хотя эти изменения были обнадеживающими, в отношении подавляющего большинства государственных предприятий были веские экономические основания сделать дальнейший шаг и передать их частному сектору. Только частный сектор может обеспечить максимальный рост производительности и наилучшим образом определить направления новых инвестиций.

78. Инкорпорирование было лишь промежуточным этапом, и находившиеся в руках государства экономические стимулы и механизмы контроля, хоть и стали значительно более совершенными, все же уступали аналогичным параметрам в частном секторе, где акции являются предметом свободной купли-продажи, а компании – объектом поглощения.

79. Государственные предприятия также подвержены серьезному риску переориентации политики с течением времени. С учетом возможности изменения политической ориентации и зачастую краткосрочных рамок политического процесса коммерческие соображения вполне могут быть вновь поставлены в подчинение политическим соображениям. Постепенное проникновение политических соображений в деятельность государственных предприятий может выражаться в смягчении требований в отношении нормы прибыли, вмешательстве в принятие ключевых решений, например в ценообразование, или в назначении членов совета управляющих исключительно по политическим соображениям. С учетом всех этих моментов в Новой Зеландии была начата крупная программа приватизации.

80. Успешная программа приватизации имеет четкие цели и подробно разработанный процесс организации продаж. В Новой Зеландии цель процесса состояла в максимальном увеличении ценности каждого реализуемого актива для налогоплательщика. Другие цели, например стремление добиться народного капитализма или перераспределить доход от одной группы к другой, не играли существенной роли.

81. Таким образом, в Новой Зеландии был применен чисто экономический подход. Стремление получить как можно более высокую цену за каждый актив отвечало не только непосредственным интересам налогоплательщиков, но и более общим интересам обеспечения экономической эффективности, поскольку покупатели, готовые заплатить более высокую цену, были, как правило, в состоянии обеспечить наиболее эффективное использование приобретаемых активов.

82. В Новой Зеландии считалось важным в связи с продажей любого вида активов урегулировать проблемы нормативного характера, касающиеся конкретной отрасли, до осуществления самой продажи. Это делает процесс продажи максимально ясным для всех участников. Кроме того, удалось избежать ошибки, связанной с продажей государственных монополий таким образом, что после продажи они просто становились частными монополиями.

83. Дерегулирование и создание конкурентных рынков стали обычным явлением в рамках новозеландской экономической реформы. В тех случаях, когда та или иная отрасль имела определенные признаки естественной монополии, также использовался подход, заключающийся в создании конкурентных рынков (по возможности) в сочетании с либеральным регулированием.

84. До начала официального процесса продажи необходимо урегулировать вопросы, связанные не только с нормативной основой, но и с юридическими полномочиями в отношении того или иного актива. Если правительство стремится получить максимально высокую цену, ему следует избегать привнесения в законодательство произвольных условий потенциально политического характера, которые могут привести к обесценению процесса продажи. В случае приватизации значительного объема активов желательным является законодательство общего характера. В Новой Зеландии все государственные предприятия были созданы в соответствии с Законом о государственных предприятиях 1986 года. Поскольку в соответствии с этим законом акциями этих компаний владело государство, продажа таких акций частному сектору не потребовала принятия нового законодательства.

85. В ходе продажи важное значение для поддержания уверенности имеет транспарентный и беспристрастный характер процесса. Процесс продажи должен носить как можно более коммерческий характер. Участникам торгов необходимо представлять максимально возможный объем информации. Процесс продажи не должен быть ограничен рамками финансового года. Если актив продается для улучшения финансовых показателей за тот или иной год, то такая продажа не является оправданной.

86. Такой подход чреват форсированием процесса продажи, просчетами в процессе продажи и установлением компромиссных цен. По этой причине министр финансов сознательно не включал прогнозируемые поступления от продажи активов в финансовые прогнозы. Все поступления от продажи активов использовались для погашения долга.

87. В ходе программы приватизации в Новой Зеландии были реализованы активы на сумму порядка 14 млрд. долл. США. Большинство продаж производилось на основе открытых торгов, и многие активы перешли во владение зарубежных вкладчиков.

88. Полное отделение коммерческих функций от других функций государственных департаментов в Новой Зеландии было лишь одним из аспектов общей программы реорганизации государственного сектора в целях более четкого определения целей и подотчетности. Так, консультирование по вопросам политики было, как правило, отделено от оперативных функций департаментов, что в определенной степени объясняется необходимостью устранения конфликта интересов.

89. По этой же причине финансирование мероприятий было отделено от деятельности по их осуществлению. Регулирующие функции также были переданы отдельным учреждениям. В каждой области политики имеется, как правило, небольшое министерство, осуществляющее директивное руководство, и другие учреждения, выступающие в роли заказчиков или исполнителей. Практически весь государственный сектор был реорганизован подобным образом.

90. Любое правительство, которое серьезно относится к своей роли в качестве заказчика продукции или владельца активов, будет обеспечивать наличие надежных систем оценки деятельности. И в этом отношении применяемая в государственном секторе Новой Зеландии модель занимает лидирующее место в мире. Важное место во всем государственном секторе занимают информационные потребности. В соответствии с новой ориентацией на результативность во всех департаментах в основу финансового учета и отчетности положен принцип "затраты - выпуск".

91. На агрегированном уровне правительство Новой Зеландии в настоящее время ведет оперативный учет по методу начисления, а также готовит сводный годовой баланс по всему государственному сектору; ни одна другая страна в мире не делает этого. Финансовые прогнозы также являются открытыми и транспарентными. По закону правительство должно готовить и публиковать дважды в год экономические и финансовые прогнозы, включая комплекс прогнозов непосредственно до проведения каждых общих выборов.

v. МЕЖДУНАРОДНЫЕ СОБЫТИЯ В ОБЛАСТИ ПЕРЕОСМЫСЛЕНИЯ РОЛИ ГОСУДАРСТВА И МОДЕРНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

92. Поиск путей модернизации государственного управления охватил весь мир. Все государства, будь то богатые или бедные, стремятся создать такой государственный аппарат, который "работает более эффективно с меньшими затратами". Подходы к реформе используются самые разные: от радикального (Новая Зеландия) и новаторского (Соединенное Королевство) до поэтапного (большинство стран Европы, Латинской Америки и Азии).

93. Отличительной чертой новозеландского подхода является его всеобъемлющий характер - реформы затрагивают всю систему государственного управления, включая основной государственный сектор. В противоположность этому в ходе реформы в Соединенном Королевстве из тех отделов традиционных государственных министерств, которые занимались обслуживанием третьих сторон, был создан ряд новых учреждений. Основные органы государственного управления Соединенного Королевства только приступают к реформе управления людскими ресурсами и финансами.

94. Малайзия применяет более поэтапный подход к реформе управления государственным сектором, стремясь поставить во главу угла результативность. Внедряется концепция ориентации на нужды потребителей, в рамках которой основное внимание уделяется всестороннему управлению качеством и консультациям с общественностью по вопросам соответствия предоставляемых услуг определенным стандартам.

А. Подотчетность, предсказуемость и транспарентность

95. Реформа государственного сектора Новой Зеландии довольно полно удовлетворяет трем важным принципам благого управления - подотчетности, транспарентности и предсказуемости. В Новой Зеландии подотчетность была усилена на всех уровнях. Главы департаментов в настоящее время непосредственно отвечают за реализацию планов подконтрольных им департаментов, и даже

рядовые сотрудники несут большую ответственность, чем в дореформенном государственном секторе, контролировавшемся профсоюзами.

96. Перед каждым департаментом стоят четко определенные в количественном выражении задачи. Как министры, так и общественность имеют полное представление о том, что департаменты покупают, сколько это стоит и кто несет ответственность за закупки. Приватизированные государственные предприятия действуют в условиях конкурентного рынка. Более строгая подотчетность характерна и для тех государственных предприятий, которые по тем или иным причинам не были приватизированы: министры-акционеры стремятся добиться экономически оправданной нормы прибыли на активы налогоплательщиков и уполномочены не производить повторного назначения директоров после истечения срока их полномочий.

97. Имеются также другие средства повышения подотчетности государственных органов. Важное значение для благого управления имеют свободные и открытые финансовые рынки. Они зиждутся на ежедневной оценке экономической политики страны и наглядно и быстро дают правительству представление о среднесрочных последствиях непродуманной политики.

98. В тех случаях, когда цены на активы, как представляется, не являются оптимальными, они обычно отражают базовые диспропорции в экономической политике. Поэтому они заставляют руководителей заниматься устранением этих диспропорций. В Новой Зеландии либерализация валютного режима и контроля за уровнем процентных ставок в середине 80-х годов в сочетании со свободно плавающим курсом новозеландского доллара сыграли важную роль в проведении правительством более осмотрительной политики, особенно в бюджетной и кредитно-денежной областях.

99. Не меньших успехов добилась Новая Зеландия и в плане обеспечения транспарентности. Четкие правила игры и свободный поток информации способствуют принятию оптимальных экономических решений, уменьшают неопределенность и повышают доверие к законному характеру государственного управления (демократического или иного). В Новой Зеландии принят Закон об официальной информации, соблюдение которого обеспечивает независимый омбудсмен. Этот закон определяет общий принцип обязательного представления информации в отсутствие убедительных причин, препятствующих этому. Государственные учреждения регулярно отчитываются перед парламентом, а действующая в Новой Зеландии система бюджетной отчетности является самой всесторонней в мире. Правительство обязано представлять информацию об общей бюджетной стратегии согласно требованиям Закона о бюджетной ответственности.

100. Требования в отношении обеспечения как можно более полной транспарентности действуют, как правило, и в отношении других важных направлений экономической политики. Как указывалось, например, Закон о резервном банке определяет весьма транспарентную основу для проведения кредитно-денежной политики.

101. Транспарентная и предусматривающая подотчетность политика является также предсказуемой с точки зрения результатов. Подтверждением этому является применяемая в Новой Зеландии модель. Наглядным примером является кредитно-денежная политика: оперативная самостоятельность резервного банка, единая и четко определенная цель его деятельности и транспарентные договорные отношения между правительством и банком обеспечивают высокую степень предсказуемости политики.

102. Точно так же транспарентность и среднесрочная ориентация новозеландской модели государственного управления повышают предсказуемость бюджетной политики. Содержащееся в Законе о бюджетной ответственности требование об обеспечении сбалансированности бюджета на

протяжении делового цикла и предусматриваемая Законом высокая степень информационной транспарентности представляют собой надежный механизм последовательного обеспечения оптимальных бюджетных результатов.

В. Налогообложение

103. В дополнение к прямым издержкам все виды налогообложения связаны со значительными косвенными издержками. Эти косвенные издержки во многом обусловлены уменьшением склонности к работе, накоплению и инвестированию вследствие бремени налогов. Поэтому главной задачей при разработке структуры налогов является поиск путей сведения этих издержек к минимуму. Продуманная налоговая система предполагает применение низких налоговых ставок в отношении широкой налоговой базы и единой налоговой ставки в отношении всех видов экономической деятельности, за исключением тех случаев, когда связанные со сбором налогов издержки делают это неоправданным.

104. Система избирательного налогообложения поощряет такую инвестиционную деятельность, которая ориентируется на разницу в ставках налогов. Это идет вразрез с задачей обеспечения благосостояния общества в целом, поскольку некоторые инвестиционные решения будут приниматься исходя не из доходности инвестиций, а из соответствующих налоговых льгот, тогда как другие инвестиционные возможности использоваться не будут. В рамках продуманной налоговой системы не будет также места высоким предельным ставкам налогов, поскольку наличие таких ставок ведет к значительным убыткам в плане утраченных экономических возможностей.

105. В дополнение к продуманной системе налогов необходимо обеспечить компетентное и последовательное соблюдение налоговых законов учреждением, ответственным за сбор налогов. В противном случае экономические последствия будут столь же серьезными, как и в случае непродуманной системы налоговых законов. Обеспечение соблюдения будет наиболее эффективным в правовом государстве, однако чем выше ставки налогов, тем выше склонность к коррупции и уклонению от налогов, что является еще одной причиной целесообразности применения низких ставок налогов в отношении широкой налоговой базы.

106. До начала экономической реформы структура налогов в Новой Зеландии была неадекватной по меркам других стран – членов ОЭСР. Она была ориентирована в основном на прямые, а не косвенные налоги, содержала многочисленные лазейки и, что неудивительно, приводила к установлению чрезвычайно высоких предельных ставок прямых налогов. Такая налоговая система уменьшала привлекательность трудовой деятельности и во многом искажала инвестиционные решения. В ходе экономических реформ в основу налоговой системы были положены косвенные налоги, постепенно ликвидированы лазейки и существенно снижены предельные ставки подоходного налога.

107. Центральным звеном налоговой реформы было введение единообразного налога на добавленную стоимость, взимаемого практически со всех товаров и услуг. Налог на товары и услуги (НТС) заменил существующий переменный налог с оборота и позволил значительно снизить предельные ставки подоходного налога. Введение НТС, от которого трудно уклониться и который легко применять, стало моделью налоговой реформы. Были также проведены другие реформы в целях расширения налоговой базы и ликвидации лазеек в корпоративных и личных налогах. Уже к 1989 году налоговая система Новой Зеландии была названа ОЭСР "возможно наименее противоречивой в рамках ОЭСР".

С. Преобразование рынка труда

108. Неудовлетворительное функционирование рынка труда, проявляющееся в первую очередь в наличии безработицы, представляет собой одну из наиболее серьезных проблем, стоящих сегодня перед правительствами многих стран. Вместе с тем безработица не является неразрешимой проблемой: классическая экономическая теория показывает нам, как бороться с ней и каких заблуждений следует избегать. Наиболее часто встречающаяся ошибка состоит в том, что рынок труда рассматривается как в корне отличающийся от других видов рынка.

109. У рынка труда, безусловно, есть особые свойства, однако сходство между рынком труда и другими видами рынка имеет существенно большую значимость, чем различия между ними. Те же самые причины, которые движут экономическую мысль в направлении открытых и конкурентных рынков, являются также мощным доводом в пользу создания гибких и незарегулированных рынков труда.

110. Как и любой другой рынок, рынок труда предполагает наличие заинтересованности со стороны покупателя и продавца. Покупателем труда является работодатель, а продавцом – работник. Их общая заинтересованность в наиболее полной степени удовлетворяется путем максимального использования возможностей добровольного сотрудничества между ними. Обе стороны располагают информацией и стимулами для максимального использования выгод, вытекающих из любого соглашения между ними.

111. В то же время интересы общества в целом в наилучшей степени удовлетворяются в условиях конкуренции между работодателями за наем работников и между работниками за работодателей. Это повышает вероятность того, что трудовые ресурсы будут использованы наиболее производительным образом.

112. Следовательно, главный принцип должен заключаться в обеспечении как можно более полной свободы договорных отношений на рынке труда. Работник может заключать договор непосредственно с работодателем или делегировать соответствующие полномочия профсоюзу. Этот вопрос решается по усмотрению сторон. Государству лишь не следует произвольно ограничивать виды договоров, которые могут заключать между собой конкретные работники и работодатели.

113. Рынок труда, характеризующийся достаточной высокой степенью свободы договорных отношений, в значительной степени положительно влияет на производительность, гармоничные производственные отношения и удовлетворенность работников своей работой, однако наиболее положительное воздействие либерализация рынка труда оказывает на безработицу. Свободный рынок труда приведет к снижению недобровольной безработицы до минимального уровня.

114. Переходная безработица, охватывающая ищущих работу лиц, будет сохраняться всегда, однако при наличии достаточно мобильной армии труда и подлинной свободы договорных отношений работникам не придется долго искать покупателей их рабочей силы.

115. Имеются достаточно многочисленные свидетельства того, что гибкие рынки труда обеспечивают как более высокие темпы экономического роста, так и более низкие уровни безработицы по сравнению с зарегулированными рынками труда. В странах Восточной Азии существуют самые гибкие в мире рынки труда, и этим странам удастся сочетать низкие уровни безработицы с невиданно высокими темпами экономического роста и быстрым ростом жизненного уровня.

116. Более высокая гибкость рынков труда в Соединенных Штатах и Соединенном Королевстве по сравнению с большинством стран континентальной Европы является, по общему признанию, одним из главных факторов наличия в этих странах низких уровней безработицы.

117. При этом во многих странах рынки труда остаются чрезвычайно зарегулированными. Законы, призванные "помогать работникам", как правило, ведут к возникновению препятствий на пути создания рабочих мест. Некоторые из этих законов, например о минимальной заработной плате, ведут к прямому вытеснению маргинальных рабочих из армии труда.

118. Другие законы могут давать неоправданные преимущества некоторым лицам, располагающим доступом к конфиденциальной информации, которые могут затем использовать эти преимущества для маргинализации более уязвимых представителей армии труда. Тот факт, что безработица является практически общемировым явлением, во многом объясняется сохранением и действием подобных законов.

119. До недавнего времени положение в области трудового законодательства в Новой Зеландии являло собой яркий пример заблуждений подобного рода. Каждый новозеландский рабочий подпадал под действие национального договора, определявшего размер заработной платы и условия труда. Этот договор заключался в ходе ежегодной церемонии с участием профсоюза рабочих и представителей крупнейших нанимателей и был в равной степени обязательным для работодателя и работника. Членство в профсоюзе было обязательным, и каждый работник мог быть членом лишь одного профсоюза.

120. Недостатки такой системы видны невооруженным глазом. Хотя каждое рабочее место уникально, один и тот же договор охватывал все рабочие места. Решения принимались не теми, кто мог лучше всего заключить договор о размере заработной платы и условиях работы, т.е. работниками и работодателями на уровне компании, а третьими сторонами, далекими от этого процесса. В результате этого не учитывались многочисленные возможности повышения производительности. Добросовестные работодатели испытывали чувство разочарования, поскольку они не могли применять новаторские подходы путем заключения договоров, предусматривающих отказ от забастовок, более интенсивно использовать производственные мощности или разрабатывать более гибкие механизмы вознаграждения.

121. Профсоюзы были монопольными представителями интересов рабочих, что не стимулировало их стремиться к наиболее полному учету интересов своих членов. В целях определения размеров заработной платы эта система заставляла выступать сообща не только работников, но и работодателей. Что же касается безработных, то в рамках этой системы их интересы не были представлены вообще: закон запрещал им предлагать свои услуги на рынке труда на тех условиях, которые они считали необходимыми.

122. Вследствие этого система производственных отношений в Новой Зеландии характеризовалась монополией участников этой системы в ущерб тем, кто оказался за ее пределами. Характер договорных отношений между работодателями и профсоюзами породил культуру "противостояния" работодателей и профсоюзов. основополагающая общая заинтересованность работодателя и работника зачастую предавалась забвению.

123. К 1991 году, после шести лет общей экономической реформы, возникла настоятельная необходимость решения проблем рынка труда. Реформа в этой области была проведена путем принятия Закона о трудовых договорах (1991 год), который по сути явился радикальным отходом от применявшейся в прошлом практики. За некоторыми исключениями он ознаменовал собой наступление нового этапа свободы договорных отношений.

124. Закон о трудовых договорах практически не устанавливает ограничений на виды договоров, которые могут заключать между собой работодатели и работники. Работники могут заключать как коллективные, так и индивидуальные договоры. Работодатели могут заключать со своими

работниками договоры, представляющие собой сочетание коллективных и индивидуальных договоров. Членство в профсоюзах более не является обязательным. Работник свободен в выборе представителя его интересов на переговорах с работодателем.

125. Согласно Закону, забастовки представляют собой нарушение договора и допускаются лишь в тех случаях, когда они связаны с заключением коллективного договора соответствующими работниками. Все другие виды забастовок, включая забастовки солидарности, являются незаконными. При том, что в Законе предусмотрена возможность заключения как коллективных, так и индивидуальных договоров, в нем не отдается предпочтение ни одному из видов договоров. Суть этого Закона состоит в праве выбора. Даже вопрос о том, будет ли заключен коллективный или индивидуальный договор, может быть предметом переговоров между работодателем и работниками.

126. Имеется, однако, ряд аспектов, в которых Закон не обеспечивает полную свободу договорных отношений. Одним из таких аспектов является обязательная минимальная заработная плата, положение о которой не было отменено Законом. Другим аспектом является сохранение в Законе положения о специальных правовых учреждениях для урегулирования трудовых вопросов. Несмотря на эти существенные ограничения, экономические показатели Новой Зеландии со времени вступления Закона в силу превысили ожидания даже самых активных его сторонников.

127. Экономический подъем начался уже в следующем квартале, и с этого времени в Новой Зеландии наблюдается непрерывный рост. Хотя вопрос о конкретном воздействии Закона на начало подъема является спорным, он, безусловно, стал одним из основных факторов, обеспечивших весьма благотворное влияние экономического подъема на создание рабочих мест. На момент вступления Закона в силу уровень безработицы составлял порядка 11 процентов. Пять лет спустя этот показатель составил 5,9 процента. Таким образом, в период, когда в большинстве стран – членов ОЭСР безработица росла, уровень безработицы в Новой Зеландии существенно снизился и число рабочих мест увеличилось более чем на 230 000, т.е. почти на 16 процентов.

128. Ни одно из высказывавшихся в отношении Закона опасений не оправдалось. Новый режим не привел к более существенным нарушениям производственных отношений: резко сократилось число рабочих дней, потерянных вследствие забастовок. Не привел он и к снижению ставок заработной платы. Имеются многочисленные свидетельства того, что Закон обусловил положительные сдвиги в культуре производственных отношений в Новой Зеландии. В ходе обследования, проведенного в 1993 году Новозеландским институтом экономических исследований, было установлено, что 47 процентов предпринимателей считали, что Закон способствовал повышению производительности труда на их предприятиях; 63 процента считали, что он привел к повышению гибкости операций; 29 процентов считали, что Закон позволил улучшить подготовку персонала; 37 процентов считали, что он позволил повысить качество управления. Другие обследования дали аналогичные результаты.

129. Что касается работников, то в ходе проведенного в прошлом году обследования было установлено, что свыше 75 процентов трудящихся были удовлетворены условиями работы, своими нанимателями и своей работой. За это время произошел крупный сдвиг от коллективных договоров к индивидуальным. Существенно сократилось членство в профсоюзах, однако профсоюзы не исчезли из системы производственных отношений. Теперь им, как и любой другой добровольной организации, просто приходится привлекать членов за счет предоставления разного рода услуг.

130. В целом экономические результаты принятия Закона о трудовых договорах подтвердили классическую экономическую теорию и продемонстрировали, что качественная реформа рынка труда не только возможна, но и с политической точки зрения долговечна.

Д. Рынки капитала

131. Наличие в целом свободных, лишь отчасти регулируемых рынков капитала способствует экономическому развитию, позволяя капиталу распределяться таким образом, чтобы он использовался наиболее эффективно. Одной из специфических черт новозеландских реформ являлись быстрые темпы либерализации финансовых рынков на раннем этапе осуществления программы реформ. Практически немедленно было полностью прекращено регулирование процентных ставок и упразднены все механизмы валютного регулирования. Прекратила свое существование система нормативных показателей резервного покрытия, применяемых в отношении финансовых учреждений.

132. С того времени кредитно-денежная политика проводилась в жизнь не на основе прямого контроля за деятельностью отдельных банков, а на основе регулирования общего объема основных ликвидных средств в рамках финансовой системы в целом. Были устранены все различия в правовом режиме банков и небанковских структур. Банки не получают государственных гарантий, но на них распространяется финансовый контроль со стороны Резервного банка и их деятельность отчасти регулируется.

133. В марте 1985 года был введен плавающий курс новозеландского доллара. С тех пор Резервный банк обеспечивает режим "свободного плавания": покупка или продажа валюты в целях оказания непосредственного влияния на курс новозеландского доллара не производится. Резервному банку безразлично, каким будет уровень валютного курса, поскольку он является одним из важных механизмов, посредством которого проводится в жизнь кредитно-денежная политика, однако целевых показателей уровня валютного курса не устанавливается. При оценке эффективности кредитно-денежной политики Резервный банк следит за целым рядом показателей, в число которых входит и валютный курс.

134. Для введения плавающего курса валюты имелись две основные причины. Оно облегчило проведение в жизнь кредитно-денежной политики, позволив руководящему кредитно-денежному учреждению более эффективно регулировать денежную базу, чем это возможно в условиях фиксированного валютного курса. Кроме того, как и в отношении любых других цен, имелись веские теоретически обоснованные причины желать того, чтобы валютный курс мог свободно колебаться в зависимости от изменений спроса и предложения.

135. Подобно другим ценам, валютный курс является одним из механизмов, посредством которого экономическим субъектам передаются важные сигналы. Кроме того, по крайней мере при наличии сбалансированных политических рамок, плавающий валютный курс призван играть роль в обеспечении эффективного распределения ресурсов.

136. Не вызывает сомнений, что введение плавающего валютного курса позволило Новой Зеландии проводить в жизнь независимую кредитно-денежную политику. Вместе с тем отнюдь не представляется возможным однозначно утверждать, что в первые годы осуществления реформ плавающий валютный курс способствовал обеспечению эффективности общего распределения ресурсов. Это объяснялось несбалансированностью программы реформ в других областях, особенно наличием крупного дефицита государственного бюджета, который сохранялся на протяжении ряда лет. Наличие дефицита часто оказывало давление в сторону повышения реального валютного курса в ущерб экспортному сектору.

137. На протяжении большей части своей истории Новая Зеландия имела относительно либеральный режим, регулирующий прямые иностранные инвестиции. Вместе с тем на волне экономических реформ Новая Зеландия стала гораздо более привлекательной для иностранных инвесторов, чем ранее. В период 1989–1994 годов объем прямых иностранных инвестиций более чем утроился и достиг уровня, соответствующего примерно четверти объема ВВП. Значительная доля капитала крупнейших корпораций Новой Зеландии в настоящее время принадлежит иностранным инвесторам.

138. Правительство поощряет прямые иностранные инвестиции и рассматривает их в качестве одного из важных средств получения Новой Зеландией новых технологий, практического опыта и рыночных связей. Приток инвестиций в страну наблюдался задолго до начала общего экономического подъема в 1991 году, что является явным признаком привлекательности разрабатывавшихся новых политических рамок. Иностранные инвесторы также стали очень широко представлены на новозеландском рынке государственных ценных бумаг: доля принадлежащих нерезидентам государственных ценных бумаг увеличилась с 8 процентов в декабре 1988 года до 62 процентов в декабре 1996 года.

139. Урок, который могут извлечь из опыта Новой Зеландии другие страны, стремящиеся обеспечить приток капитала, заключается в том, что условием привлечения иностранных инвестиций является наличие рациональных политических рамок. В развивающихся странах лишь 10 процентов привлекаемого ими капитала поступает от организаций-доноров, а подавляющая его часть приходится на долю частных инвесторов. Глобальный рынок капитала является реальностью, и разумность проводимой странами политики выступает в качестве одного из решающих факторов привлечения иностранных инвестиций.

140. Развивающиеся страны могут помочь себе, признав необходимость обеспечения большей открытости. Транспарентность является существенно важным условием четкого функционирования рынка капитала. Необходимость транспарентности была очень убедительно обоснована Лоренсом Саммерзом в контексте обсуждения уроков, которые надлежит извлечь из финансового кризиса в Мексике:

Полная гласность будет привлекать капитал, обеспечивая сообществу инвесторов гарантии от неожиданностей. Кроме того, она будет способствовать укреплению рыночной дисциплины, обеспечивая более быстрое реагирование аналитиков в частном секторе и государственных учреждений на появление первых признаков проблем. Наиболее важным является то, что гласность не позволяет тем, кто отвечает за разработку политики, поддаваться искушению поверить, что им так или иначе удастся тихо и незаметно преодолеть проблемы, умело манипулируя отчетностью.

(Из статьи, опубликованной в номере журнала "Экономист" от 23 декабря 1996 года)

Е. Помощь промышленности

141. Правительства не могут создавать богатство, но могут обеспечивать условия, способствующие созданию богатства в частном секторе. В настоящем документе описывались многие из элементов условий, благоприятных для предпринимательской деятельности: прочные правовые рамки; стабильные цены; бюджетно-финансовая политика, которая не наносит ущерб инвестициям частного сектора; государство, которое не налагает на частный сектор чрезмерное бремя расходов; гибкий рынок труда; открытые рынки капитала; а также конкурентная и децентрализованная экономика.

142. Другие попытки более непосредственно "помочь" предпринимателям, как правило, обречены на провал. Помощь промышленности в форме субсидий или налоговых льгот, предоставляемых конкретным отраслям, практически всегда понимается неправильно. Такая помощь стимулирует инвестиции, которые в противном случае не производились бы, а связанные с нею бюджетные издержки ведут к повышению процентных ставок или ставок налогов, в результате чего другие – более выигрышные – инвестиции не производятся вообще.

143. Помощь такого типа будет иметь позитивные последствия для экономики лишь в том случае, если правительство неизменно выбирает выигрышные варианты более эффективно, чем частный сектор. Однако оснований полагать, что правительство располагает более полной информацией, чем частный сектор, не имеется, и есть все основания предполагать обратное. Кроме того, имеющиеся у правительства стимулы, вне всяких сомнений, менее мощны, чем стимулы, имеющиеся у частного сектора.

144. Помощь промышленности в форме тарифов или других мер регулирования импорта является еще более неоправданной. Такая помощь подрывает некоторые из тех выгод, которые страна может получать в рамках международной торговли. Защита от импорта стимулирует развитие неэффективных конкурирующих с импортом отраслей и одновременно перекладывает связанные с этим издержки на экспортный сектор. Она способствует направлению ресурсов на цели осуществления деятельности в тех областях, в которых страна не имеет сравнительных преимуществ, в ущерб деятельности в областях, где такие преимущества имеются. Это непосредственно приводит к снижению общего уровня экономического благосостояния.

145. В соответствии с этой философией в последние годы в Новой Зеландии были существенным образом сокращены масштабы практики оказания прямой помощи промышленности и принятия мер в целях защиты от импорта. Вместе с тем возможности для дальнейшего сокращения такой практики далеко не исчерпаны.

Г. Темпы и последовательность

146. Темпы осуществления структурной реформы имеют важное значение, и фактов, свидетельствующих о том, что замедление темпов процесса реформы приносит позитивные результаты, не имеется. Например, в Восточной Европе те страны, которые осуществляли реформу быстрыми темпами, достигли как группа заметно более высоких показателей, чем те страны, в которых реформа носила пробный характер.

147. Однако по политическим и другим причинам большинство программ реформ в действительности осуществляются поэтапно, и совершенно очевидно, что существуют более и менее эффективные варианты выбора возможной последовательности проведения реформ. В Новой Зеландии выбранный вариант был отнюдь не идеальным. Общий консенсус в отношении оптимальной последовательности проведения реформ можно резюмировать следующим образом:

а) макроэкономическая стабилизация должна, по возможности, обеспечиваться на раннем этапе. Правительству следует оперативно принять меры для ликвидации дефицита государственного бюджета. Если этого не будет сделано, то нерациональная макроэкономическая политика поставит под угрозу те позитивные результаты, которые были достигнуты в рамках микроэкономических реформ;

б) внутренние рынки – как товарные, так и рынок труда – следует в максимально возможной степени дерегулировать не позднее, чем произойдет снижение защитных барьеров от импорта. Это создаст для конкурирующих с импортом отраслей наиболее благоприятные для

повышения конкурентоспособности условия до того, как они начнут действовать в обстановке международной конкуренции;

с) дерегулирование финансового рынка не следует осуществлять до того, как будет достигнут существенный прогресс в деле либерализации рынков товаров и труда, и до того, как будет урегулировано положение дел в том, что касается дефицита государственного бюджета. Это предостережение прежде всего относится к валютному рынку, поскольку преждевременная либерализация валютного рынка сопряжена с риском возникновения чрезмерного давления в сторону повышения реального валютного курса;

d) чем шире сфера охвата программы реформ и чем транспарентнее распространяемая о ней информация, тем скорее реформы начнут приносить позитивные результаты.

148. В Новой Зеландии реформы осуществлялись примерно в следующей последовательности:

a) либерализация финансового рынка – сразу же;

b) либерализация товарных рынков осуществлялась поэтапно, в основном после либерализации финансового рынка;

с) реформа государственного сектора осуществлялась поэтапно, однако дефицит государственного бюджета был окончательно ликвидирован лишь к концу периода осуществления программы реформ;

d) либерализация рынка труда – в последнюю очередь.

Таким образом, две главные ошибки в определении последовательности заключались в том, что:

a) было затрачено много времени на ликвидацию дефицита государственного бюджета после дерегулирования финансовых рынков, и в частности валютного рынка. Это создало чрезмерные трудности для незащищенных секторов экономики;

b) рынок труда не был либерализован на начальном этапе осуществления программы реформ. Это поставило под угрозу усилия по обеспечению международной конкурентоспособности и обусловило чрезмерно высокий уровень безработицы в переходный период. Еще одна ошибка заключалась в несбалансированности реформы товарных рынков, в рамках которой темпы процесса сокращения помощи экспортерам опережали темпы снижения защитных барьеров от импорта. На протяжении определенного времени это создавало дополнительные трудности для экспортного сектора.

149. Эти ошибки в определении последовательности реформ в Новой Зеландии, несомненно, повысили связанные с ними издержки регулирования. Задержка с осуществлением реформы рынка труда являлась, скорее всего, крупнейшей ошибкой – ошибкой, повлекшей за собой серьезные последствия для занятости.

VI. ВЫВОДЫ

150. Генеральный секретарь упоминал о необходимости создания нового механизма партнерства между правительствами и частным сектором. Теперь, на основе содержащихся в настоящем документе идей, можно сделать краткий вывод о том, каким образом должен функционировать

этот механизм. С одной стороны, правительство должно обеспечивать последовательные, транспарентные, предсказуемые и заслуживающие доверия политические рамки. Ему не следует пытаться выполнять функции, которые свойственны частному сектору, а следует обеспечивать общие условия для того, чтобы рынки могли полностью раскрыть свой потенциал.

151. Частный сектор, в свою очередь, должен быть готов к тому, чтобы взять на себя ведущую роль в принятии инвестиционных решений и использовать свой собственный опыт и ресурсы в целях повышения производительности труда вместо того, чтобы пытаться найти для себя спасение в устанавливаемых правительством нормах, которые наделяют привилегиями одних и одновременно увеличивают издержки для других. Частный сектор должен соблюдать установленные правила конкурентных рынков и действовать в пределах закона.

152. Политические рамки, которые позволили бы этому механизму партнерства функционировать с высокой степенью эффективности, выглядели бы следующим образом:

a) кредитно-денежная политика, направленная на поддержание стабильности цен, и наличие подобного новозеландскому Закону о Резервном банке институционального механизма, который действительно обеспечивает стабильность цен;

b) бюджетно-финансовая политика, не носящая ярко выраженный антициклический характер, а направленная на обеспечение сбалансированности бюджетов на протяжении экономического цикла, предпочтительно при наличии институционального механизма, подобного новозеландскому Закону о бюджетной ответственности и выступающего в качестве одного из средств укрепления бюджетной дисциплины;

c) государственный сектор, который выполняет лишь те функции, которые не могут более эффективно выполняться частным сектором, и делает это в условиях как можно более полной транспарентности и подотчетности. Торговой деятельностью должен заниматься частный сектор;

d) система налогообложения, в рамках которой применительно к широкому кругу налогоплательщиков действуют низкие ставки налогов;

e) открытые и конкурентные рынки без регулирования цен или предоставления в законодательном порядке монопольной власти;

f) отсутствие торговых барьеров. Если защита от импорта считается необходимой, то тарифы, как правило, предпочтительнее количественных ограничений. Для сведения к минимуму диспропорций ставки тарифов должны быть как можно более единообразными;

g) открытые, конкурентные и лишь отчасти регулируемые рынки капитала, включая инвестиционный режим, стимулирующий приток иностранного капитала;

h) рынок труда, на котором полностью соблюдается принцип свободного заключения договоров между работодателями и лицами наемного труда (и свободного создания добровольных ассоциаций);

i) наиболее важным является наличие четких и последовательных законов и уверенности экономических субъектов в том, что их соблюдение будет обеспечиваться в судебном порядке. В качестве двух жизненно важных элементов механизма, необходимого для поддержки рынков,

выступают прочная система прав собственности и независимая, некоррупцированная судебная система.

153. Хотя простых рецептов достижения экономического успеха не имеется, глобальные уроки, будь то извлеченные из головокружительных успехов стран Восточной Азии или из радикальных реформ в Новой Зеландии, свидетельствуют об одном и том же: наиважнейшими элементами успеха являются такие основные экономические принципы и концепции, как стабильность управления на макроэкономическом уровне, инвестиции для целей развития человеческого капитала, открытость рынков и создание условий для того, чтобы цены могли отражать соотношение спроса и предложения.

154. Хотя для создания подобных политических рамок в большинстве стран государственному аппарату потребовалось бы существенным образом переосмыслить видение своей роли, осуществив переход от выполнения контрольных функций к выполнению функций обеспечения условий для функционирования рынков, опыт Новой Зеландии и других стран свидетельствует о том, что такой переход возможен и что экономические и социальные выгоды с избытком покрывают все сопутствующие издержки. Все, что для этого требуется, – это наличие политической воли.
