

ПРЕСС-РЕЛИЗ

Результаты совместного исследования процессов реструктуризации в НГЧ и ННГ Выводы и программные рекомендации для ННГ

INDEUNIS, международный исследовательский проект, координируемый Венским Институтом международных экономических исследований (wiiw) и финансируемый Европейской Комиссией из бюджета 6-ой Рамочной программы, проводится силами группы ученых из Австрии, Польши, Венгрии, Эстонии, Финляндии, России, Беларуси, Казахстана и Украины¹, которые совместно изучают опыт, накопленный за последнее время в ходе перевода их экономик на рыночные рельсы, реструктуризации промышленности и интеграции как в новых государствах-членах ЕС из Центральной и Восточной Европы (НГЧ), так и в отдельных новых независимых государствах (ННГ: Россия, Украина, Беларусь, Казахстан и Молдова). На Интернет-сайте проекта уже размещено более 50 научных работ, посвященных анализу характера структурных преобразований, торговой специализации и экономической интеграции. Основные **выводы и программные рекомендации для ННГ** можно кратко изложить следующим образом:²

Неудивительно, что ключевой вывод **INDEUNIS** состоит в том, что если ННГ и отстают в своем развитии от НГЧ, то следуют они практически одним путем, и отставание объясняется, главным образом, более медленными темпами рыночных преобразований. С конца 1990-х годов, после многочисленных задержек и отступлений, был достигнут значительный прогресс. В опыте ННГ и НГЧ можно отметить «лишь» два важнейших отличия:

- ННГ отстали в проведении реформ примерно на 5-10 лет.

¹ В состав исследовательского консорциума входят следующие организации:

- wiiw (Austria),
- the Development Center (DC, Russia),
- the Institute of Economics of the Hungarian Academy of Sciences (IE HAS),
- the Foreign Trade Research Institute (IKCHZ, Poland),
- the Institute of Baltic Studies (IBS, Estonia),
- the Institute for International Economic and Political Studies of the Russian Academy of Sciences (IIEPS, recently merged with the Institute of Economics, RAS),
- the Centre of World Economy and International Economic Relations at the Institute of Economy, Belarus Academy of Sciences (CIES),
- the International Centre for Policy Studies (ICPS, Ukraine).

² См.: <http://indeunis.wiiw.ac.at/>; особенно Рабочий пакет (WP) 6.

- ННГ не преследовали цели вступления в ЕС, что, соответственно, не дисциплинировало их и не подкрепляло политическую волю к реформам.

Эти моменты диктуют совершенно «естественные» программные рекомендации для ННГ:

- Повторить путь преобразований, пройденный НГЧ, и завершить институциональную реформу.
- Найти самый лучший внешний фактор ускорения.

Отсутствие фактора вступления означает также, что необходимо как можно скорее найти имеющиеся и совместимые «якоря», в частности, вступление в ВТО (хотя для Молдовы последнее оказалось не слишком полезным фактором).

Политика, *«как если бы привязанная к вступлению»* (стратегия прибалтийских государств с начала 1990-х годов), может и не иметь высокой вероятности успеха, но риск или затраты при этом равны нулю или оказываются исключительно низкими (хотя перенимать законодательство ЕС (Acquis) в одностороннем порядке может оказаться дорогостоящей затеей и, как явствует из ряда отчетов INDEUNIS, прибалтийские государства в меньшей степени преуспели в реструктуризации, чем государства из Центральной и Восточной Европы).

Если смотреть вперед, то вопрос курса действий представляется, прежде всего, набором неисключительных вариантов:

- продолжать процесс либерализации и институционального развития, что делали НГЧ;
- выделять больше средств из государственного бюджета на обновление и расширение инфраструктуры, включая такие области как дорожное строительство, телекоммуникации, научные исследования;
- сформировать промышленную политику (ПП) для ускорения развития приоритетных отраслей, расширения экспорта высокотехнологичной продукции, используя при этом механизмы бюджетного финансирования и облегчения налогового бремени;
- использовать тарифные и другие защитные меры в рамках ПП для временной поддержки совершенно новых отраслей.

Говоря об опыте структурных преобразований и последствий для курса экономической политики в будущем, можно отметить, что НГЧ оказались исключительно успешными и служат предметным уроком для ННГ. Важнейшим элементом успеха НГЧ является устойчивый прогресс в проведении рыночных реформ, включая либерализацию, хотя во всех этих странах несколько отстает институциональное развитие. Представляется, что наилучшей рекомендацией для ННГ был бы совет идти тем же путем, даже несмотря на проблемы, вызванные задержками в прошлом.

Корпоративное управление и другие важнейшие аспекты институционального строительства, где различия между НГЧ и ННГ проявляются особенно ярко, являются главными факторами, объясняющими различия в эффективности НГЧ и ННГ в этих вопросах (а не либерализация торговли, макрополитика и т.д.). Особенно сильно зарубежных инвесторов сдерживают проблемы корпоративного управления; они

остерегаются участвовать в процессе приватизации или становиться внешними собственниками частных (приватизируемых) предприятий и создавать новые фирмы.

Альтернатива активного государственного вмешательства в форме Промышленной политики кажется заманчивой, но она не дает никаких гарантий успеха и создает при этом большой риск злоупотреблений, коррупции и значительных бюджетных расходов. Второй элемент успеха НГЧ, а именно, вступление в ЕС, в среднесрочной перспективе не сможет использовать ни одна страна из числа ННГ. Можно создать какие-либо более слабые заменители типа ЕПД+, EUFTA (Соглашения ЕС о свободной торговле). Но работоспособным суррогатом представляется, без сомнения, повторение пути прибалтийских государств, пройденного ими до 1995г., и проведение политики «как если бы» перед вступлением, что означает даже более активные усилия по завершению процесса либерализации и институциональных реформ.

Исключительно важным является создание общих экономических условий, благоприятных и для зарубежных, и для местных инвесторов (предприятий). ННГ не могут похвастаться заметными успехами в создании таких условий, а без прогресса в этом вопросе невозможно обеспечить удовлетворительное экономическое, промышленное развитие и расширение торговли. НГЧ следует продолжать создание институциональной системы, необходимой для современной рыночной экономики, а ННГ ускорить этот процесс, начиная со все еще низкого уровня. Все вышесказанное требует наличия сильной и независимой судебной системы.

Краткие рекомендации, подготовленные в рамках проекта INDEUNIS и изложенные ниже, касаются, главным образом, трех ключевых областей экономической политики (**промышленная политика, роль ПИИ и европейская интеграция**), которые одновременно являются и наиболее актуальными, и самыми противоречивыми – в частности для ННГ (и особенно для России). Кратко обсуждаются также и отдельные вопросы, касающиеся Казахстана, Молдовы и Беларуси.³

Промышленная политика (ПП)

Недавно Правительство России утвердило долгосрочные стратегии развития для нескольких отраслей и национальные приоритеты развития на среднесрочную перспективу. Однако они не сопровождаются соответствующей эффективной политикой стимулирования инвестиций в приоритетные области, и до сих пор не смогли как-то заметно изменить общий вектор экономической политики. По словам представителей ИЭ РАН, ПП следует понимать как комплекс мер государственного воздействия на хозяйствующие субъекты, осуществляемых с целью стимулирования их активного участия в структурной и технологической модернизации или в процессах быстрого развития отдельных отраслей промышленности (политика ПИИ не упоминается). Государству следует концентрировать финансовые и технические ресурсы для модернизации экономики на приоритетных направлениях в рамках конкретных инвестиционных программ в разных приоритетных областях деятельности, финансируя их через специальные финансовые институты развития, включая широкое участие частного капитала в рамках государственно-частного партнерства.

Аргумент о неэффективности ПП и опасности коррупции не принимается: утверждается, что качество государственных учреждений может и изменится только при наличии изменений в качестве задач, которыми они занимаются, когда решение

³ Прямые экономические последствия расширения ЕС и вступления в ВТО оказались для ННГ (также анализировались в работах INDEUNIS) незначительными (хотя и положительными), хотя, возможно, более важными являются средне- и долгосрочные последствия для повышения конкуренции и необходимости реформ.

реальных проблем экономического развития становится ключевой задачей и критерием эффективности их работы.

Сложная проблема состоит в том, чтобы пересмотреть традиционную промышленную политику, проводимую на макроуровне. Государству следует вмешиваться в данный процесс одновременно с проведением базовых мероприятий, направленных на улучшение общего инвестиционного климата. Одним из сценариев развития может быть курс на сотрудничество с ЕС в рамках «зоны свободной торговли+» (либерализация торговли с частичной либерализацией движения капиталов) или курс на «более глубокую» интеграцию с ЕС, предполагающую заключение соглашений, направленных на создание единого правового поля для экономической деятельности. В современных политических условиях для России это может означать принятие базовых «правил игры», действующих в ЕС. Однако ничего не изменится, и все это будет, вероятно, и дальше отрицательно сказываться на хозяйственном развитии, по крайней мере, до 2009г. – времени формирования нового правительства России после президентских выборов.

Прямые иностранные инвестиции (ПИИ)

Серьезным недостатком является слабый приток ПИИ в ННГ. При всем том, что ПИИ не могут служить преобладающим источником инвестиционного финансирования, в НГЧ они одновременно выполняют несколько важных функций, что может быть вполне применимо и для ННГ. В настоящее время НГЧ одновременно привлекают новые ПИИ и расширяют источники финансирования за счет простого повышения эффективности, переходя на более сложное комплексное производство сетевого типа. Новые ПИИ концентрируются в отраслях с более широким участием иностранного капитала, например, в автомобильной и электротехнической отраслях. Приход иностранных инвесторов позволил повысить уровень эффективности промышленных объектов и их конкурентоспособность. Результаты эмпирического анализа свидетельствуют о том, что промышленная интеграция посредством ПИИ привела к значительному росту производительности, уровня технологии и качества, а также объемов реализации и экспорта продукции.

В России и других ННГ приток значительной доли инвестиций происходил до сих пор из источников, связанных с принадлежащими россиянам активами, ранее вывезенными в офшоры и реинвестированными в Россию или ННГ, а не за счет иностранных инвесторов как таковых, приносящих с собой новый капитал, технологии и управленческое ноу-хау. Политика России в области ПИИ все еще остается в значительной степени протекционистской, когда аргументы в пользу защиты недостаточно развитых национальных отраслей промышленности перевешивают выгоды от экономической свободы. Политика в области ПИИ не рассматривается в качестве неотъемлемой части промышленной политики (а на Украине проводят такую экономическую политику, при которой политика в области ПИИ не считается неотъемлемой частью экономической политики).

Что касается России, то самым значительным неиспользуемым потенциалом являются ПИИ, связанные с повышением уровня эффективности. При наличии технических возможностей и квалифицированной рабочей силы Россия может стать крупнейшим в мире центром машиностроения. Но успех может оказаться далеко не столь значительным, если будет осуществляться сценарий яростной глобальной конкуренции за проекты ПИИ. В этом случае стране потребуется также делать несколько больше в плане создания более благоприятного инвестиционного климата, включая либерализацию ПИИ и предоставление адресных стимулов. Если это

произойдет, то Россия сможет многократно увеличить приток ПИИ в течение относительно короткого периода времени.

Европейская интеграция

К числу условий, необходимых для установления желательных отношений в интересах развития между более широким ЕС и ННГ, можно отнести дальнейшую взаимную либерализацию и расширение сотрудничества, причем не только в промышленной области. Инициативу в этом деле должна проявить более сильная сторона, то есть ЕС.

Высказываются и иные мнения, а именно, что Россия не похожа ни на НГЧ, ни на другие ННГ: она большая и не желает интегрироваться с ЕС. В соответствии с этим взглядом России следует создавать собственное интеграционное пространство на большей части территории бывшего Советского Союза и воссоздавать многоотраслевую структуру экономики, нацеленную, прежде всего, на внутренний рынок на всем пространстве СНГ (хотя при этом остро стоит вопрос, а хотят ли того же другие ННГ).

Отношения между расширенным ЕС и ННГ на постсоветском пространстве требуют более активного поиска конструктивных подходов к взаимодействию в треугольнике Россия – ЕС – СНГ. Превращение пространства общего «ближнего зарубежья» и России, и ЕС в район конфликта просто недопустимо. И России, и ЕС следует сформировать согласованную политику добрососедства. В этой политике должна четко звучать мысль о тщетности «конкурирующих интеграций» в отношении к ННГ, когда Россия изо всех сил пытается привлечь своих важнейших партнеров к Таможенному союзу «Четырех», а ЕС всячески мешает этому, одновременно не предлагая этим странам никаких ясных перспектив более глубокой экономической интеграции с ЕС. Промежуточным проектом, «связывающим» ЕС и СНГ, должно стать Единое экономическое пространство (ЕЭП), которое могло бы постепенно перерасти в Общее европейское экономическое пространство. На этом пространстве следует создать предпосылки для свободного движения капиталов, зарубежных инвестиций в производственные и инфраструктурные проекты.

Одна из ключевых проблем связана со сближением институциональных структур ЕС и ННГ, что происходит путем согласования и унификации законодательства ННГ с законодательством ЕС (см. подход с позиций политики «КАК ЕСЛИ БЫ!» выше). Возникает естественный вопрос, а в какой степени это будет способствовать экономическому росту и модернизации экономик в ННГ, если у них не будет возможности использовать структурные фонды ЕС.

Пример Калининграда ясно показывает, что традиционный алгоритм «они и мы» или «свой – чужой», до сих пор преобладающий в международных отношениях и политике безопасности двух сторон, просто не подходит. И России, и ЕС придется пересматривать существующий стиль взаимодействия с элементами недоверия и пытаться выработать какие-то позитивные общие ценности, несмотря на существующий в настоящее время конфликт интересов.

Казахстан и Молдова представляют собой два очень интересных примера существования проблемы зависимости от ресурсов. Обе страны весьма успешно проводят реформы (по крайней мере, в контексте ННГ). Основная задача, стоящая перед ними, остается прежней: продолжение институциональных реформ, необходимых для создания функционирующей рыночной экономики. Представляется, что классические инструменты «структурной политики», которые стали весьма

популярными в Казахстане, начиная с 2004г., не являются хорошим решением из-за структуры заинтересованных групп, оказывающих влияние на формирование экономической политики. **Молдове** мешает нескончаемый приднестровский конфликт. Без решения этой политической проблемы практически невозможно достичь каких-то успехов в перестройке экономики.

Экономика **Беларуси** чрезмерно монополизирована. Стало очевидно, что данная система не оставляет шансов приспособиться к требованиям глобального, регионального или даже национального рынка. Либерализация определенных сегментов внутреннего рынка смогла бы как-то изменить монополистическое поведение крупнейших предприятий. Либерализация внутреннего рынка в условиях присоединения к ВТО должна проводиться с учетом финансовой устойчивости конкретных отраслей, а также с учетом того, что отрасли с высокой добавленной стоимостью, имеющие стратегическое значение для развития в будущем, требуют дополнительной защиты в формах, совместимых с нормами ВТО. Создается впечатление, что слабейшим звеном в существующей экономической модели является инвестиционная политика. Более благоприятными в долгосрочной перспективе являются ПИИ из стран ЕС (а не из России), поскольку с ними появляются более благоприятные перспективы получения новых технологий и ноу-хау. Это создаст сопутствующие эффекты, в результате чего появятся соответствующие конкурентные преимущества. Для привлечения ПИИ из ЕС потребуется также внедрение европейских стандартов в банковскую и страховую отрасли, что в свою очередь, потребует постоянной либерализации этих секторов.

С точки зрения формирования кластеров в глобальной экономике интеграционное пространство с участием крупнейших постсоветских государств – Беларуси, России, Украины и Казахстана - не является самодостаточным, какими бы эффективными их усилия по взаимной интеграции ни оказались в будущем. Существующий сжатый формат отношений между Беларусью и ЕС противоречит реализации национальных интересов Беларуси, а также намерениям ЕС усиливать свое влияние в Европе. Однако в значительной степени это зависит от развития взаимоотношений России и ЕС.

wiiw/ИЭ РАН, 18 мая 2007г.

Дополнительную информацию можно получить или на сайте INDEUNIS:

<http://indeunis.wiiw.ac.at/>

или у координатора проекта INDEUNIS:
Петера Гавлика, e-mail: havlik@wiiw.ac.at