

ВЕЛИКЕ

Андерс Аслунд
Сімеон Дянков

ПЕРЕРОДЖЕННЯ

уроки перемоги капіталізму
над комунізмом

IEU
BUSINESS
BOOKS

В С Л

Андерс Аслунд,
Сімеон Дянков і колектив авторів

ВЕЛИКЕ ПЕРЕРОДЖЕННЯ

Уроки перемоги капіталізму над комунізмом

ВИДАВНИЦТВО СТАРОГО ЛЕВА
Львів – 2015

УДК 316.323.6
ББК 60.521.4
А90

Перекладено за виданням:

Anders Åslund. The great rebirth : lessons from the victory of capitalism over communism. – Washington: Peterson Institute for International Economics, 2014 – 320 p.

Copyright © 2014, Anders Åslund
All rights reserved

Падіння комунізму 25 років тому трансформувало політичний та економічний ландшафт у понад двох десятках країн Європи та Азії. У цьому виданні політичні лідери, науковці та політики дають оцінку урокам, здобутим із «великого пере-родження» капіталізму та виявляють вдалі політичні стратегії і тактики, щоб допомогти країнам здійснити перехід до стабільних та успішних ринкових еко-номік. Також у цій книжці обговорено приклади країн, що знову повернулися до політичного та економічного авторитаризму. Автори цих есеїв доходять висно-вку, що найкращі результати отримували лідери, що мали візію та бажання вда-ватися до сміливих кроків приватизації державних підприємств та дерегуляції. Однак нещодавнє відкочування назад у Росії та Угорщині кидає тінь на спадок *перехідного періоду, що розпочався чверть століття тому. Ідея книжки виникла у Будапешті впродовж 6-7 травня 2014 р. під час дводенного симпозиуму експер-тів та практиків, які розмірковували про минуле та майбутнє реформ.*

Видання здійснено за фінансової підтримки ICU

В дизайні обкладинки використана світлина Кевіна Дулі (flickr.com/photos/pagedooley)



© Андерс Аслунд, текст, 2015
© ICU, серія «ICU BUSINESS BOOKS», 2015
© Кевін Дулі, фото на обкладинці, 2011
© Валерій Дротенко, переклад та ініціатива, 2015
© Видавництво Старого Лева,
українське видання, 2015

ISBN 978-617-679-179-9 (укр.)
ISBN 978-0-88132-697-0 (англ.)

Усі права застережено

Передмова

Чверть століття тому економіки колишнього советського блоку перебували в глибоких політичних та економічних злигоднях. Вибір напрямків майбутнього розвитку був широкий, але дороговкази – не достатньо чіткі. Незабаром, кожна країна регіону обрала чи змушена була обрати нову лінію для керування економікою та власної орієнтації. Значення початкового вибору виявилось надзвичайно важливим і чинило тривалий вплив, навіть якщо хтось згодом змінював свій курс. У більшій частині Східної Європи ті рішення зумовили велике відродження економічного добробуту та політичних прав.

Моментальні привабливі і доречні зрушення у політичному режимі, в людській пам'яті швидко затуляє туманом. Тож ми тут, в Інституті Пітерсона, зібрали всіх живих на той час економічних політиків, що були причетні до ухвалення та запровадження історичних рішень. Хотіли, щоб вони всі разом визначили, що з тих рішень спрацювало, а що ні. Ініціативу взяли на себе Сімеон Дянков, колишній міністр фінансів Болгарії та заїжджий професор Інституту Пітерсона, а також Андерс Аслунд, наш давній старший науковий співробітник, який спеціалізується на дослідженні посткомуністичного переходу. Ця унікальна конференція відбулася на початку травня 2014 року в Будапешті за сприяння Вольфганга Райніке, директора Школи публічної політики при Центрально-Європейському університеті. Ми надзвичайно вдячні, що в тому заході взяли активну

участь усі справді видатні реформатори. Дискусія була приголомшлива, і наші автори люб'язно задокументували свої коментарі.

Під час таких заходів завжди постають нові несподівані запитання. Як ми з'ясували двадцять п'ять років потому, мудрість західних економістів витримала перевірку часом. Ранні радикальні та всеосяжні реформи виявилися найкращими. Віра у доконечність старту політики лібералізації економіки та демократизації з роками вочевидь зросла. Приватизація перетворилася на справжню дилему: вкрай необхідна для успіху як демократії, так і ринково-економічної реформи, згодом, практично скрізь, вона ставала дедалі менш популярною. Одначе навіть про це забувають чи й активно заперечують на значній частині теренів колишнього советського блоку, тому непогано було б про них авторитетно нагадати.

Утім, внаслідок цих зусиль впливло три важливих та оригінальних спостереження. По-перше те, що найбільшою та непослабною проблемою посткомунізму є таємна поліція, яка й досі існує. Непрозорі, фахові та самодостатні, вони були ідеальною базою для створення організованої мережі міжнародних злочинців. Наступне, позитивніше спостереження, це те, що друга хвиля реформ у перехідних економіках і можлива, і цілком здатна бути успішною. Приклад Словаччини показує, що такі перетворення спроможні підштовхнути напівреформовану економіку, натомість Грузія вражає як країна, що оговталася від практично розвалу держави – за допомогою дуже радикальних ринкових реформ. Найтривожніше спостереження – це те, що дві важливі країни регіону розвернулися й відкотили назад ринково-економічні перетворення, які здавалися успішними, а саме – Росія та Угорщина.

Загальним висновком усіх учасників стало те, що повнофункціональну ринкову економіку можна збудувати протягом досить короткого часового проміжку, що й вдалося більшості посткомуністичних країн, і їхні народи виграли від цього. Та здійснити щось подібне – це справжнє досягнення, що потребує здібного лідерства. До того ж успіх – далеко не гарантовано. Кілька економік регіону опанували інший шлях або ж зазнали поразки в перехідних реформах, так досі й не відновивши свого рівня доходів 1989 року. Посткомуністичні країни, тяжіючи до своїх багатших

сусідів, навряд чи зближалися між собою. Нині реформи не прискорюються, а вповільнюються, і, як наслідок, це ж відбувається з економічним зростанням.

Інститут хотів би подякувати Фундації сприяння відкритості суспільства, що є частиною групи Фундацій «Відкрите суспільство», П'єтρου Авену, Фонду Віктора Пінчука, Фонду Гайдара – за їхню великодушну підтримку цього амбітного та унікального проекту. Я певен, що ця книжка стане тривалим аналітичним свідченням економічних лідерів, завдяки яким перехід відбувся, а зусиллями укладачів Аслунда та Дянкова їхні роздуми будуть іще доречніші. Сподіваюся, книжка стане не лише пам'яткою про минулі досягнення, а й джерелом натхнення для поновлення економічної лібералізації там, де вона досі потрібна в посткомуністичній Європі.

Інститут міжнародної економіки Пітерсона – це приватна, неприбуткова установа для масштабного, інтелектуально відкритого та чесного дослідження й обговорення міжнародної економічної політики. Його призначення – виявляти та аналізувати важливі питання задля того, щоби глобалізація була вигідна та стійка для народу Сполучених Штатів зокрема та світу в цілому; він також покликаний розробляти й доводити до широкого загалу практичні нові підходи до розв'язання тих питань. Інститут є цілком позапартійною установою.

Роботу Інституту фінансує надзвичайно розмаїта група благодійних фондаций, приватних корпорацій та зацікавлених осіб, підтримка також відбувається за рахунок доходів від капіталу Фонду. Близько 35% ресурсів Інституту за наш останній фінансовий рік було надано жертводавцями поза межами Сполучених Штатів. Перелік усіх, хто нас підтримував фінансово впродовж попереднього року, подано за адресою <http://piie.com/supporters.cfm>.

Виконавчий комітет Ради директорів несе загальну відповідальність за напрям роботи Інституту, дає загальні вказівки та погоджує програму досліджень, а також оцінює результати діяльності відповідно до його місії. Президент Інституту відповідає за пошук тем, що, вірогідно, матимуть значення у середньотерміновій перспективі (від одного до трьох років)

8 ВЕЛИКЕ ПЕРЕРОДЖЕННЯ

та якими опікуються науковці Інституту. Цей тяглий порядок денний встановлюється в процесі ретельних консультацій з дослідницьким персоналом Інституту, Радою Директорів та іншими зацікавленими особами.

Після незалежного внутрішнього та зовнішнього огляду робіт президент остаточно вирішує доцільність публікації того чи того дослідження Інституту. Зацікавлені читачі можуть отримати доступ до даних, об'єктів та реплікацій за відповідними публікаціями Інституту, зайшовши за посиланням www.piie.com.

Інститут сподівається, що його дослідження та інша діяльність зробить внесок у розбудову міцнішого фундаменту для міжнародної економічної політики в усьому світі. Ми запрошуємо читачів цих публікацій повідомляти нас, яким чином, на їхню думку, ми краще зможемо досягти цієї мети.

*Адам Позен,
президент
Серпень 2014 р.*

Подяки

Автори хотіли б висловити подяку Віджаю Хосі та Крістіні Моріч за підтримку в організації конференції. Віджай також надав цінну дослідницьку допомогу у створенні цієї книжки. Щиро дякуємо співробітникам відділу публікацій Інституту Пітерсона – Стіву Вайзману, Сюзанн Люч'єн та Мадоні Девашагаєм – за їхню підтримку у підготовці видання.

Вступ

Андерс Аслунд та Сімеон Дянков

Після майже десятиріччя страйків, протестів та вимог політичних свобод у Польщі 4 червня 1989 року відбулися напіввільні парламентські вибори, що поклали край пануванню комунізму в Східній Європі. У серпні опозиційний рух Тадеуша Мазовецького «Солідарність» сформував коаліційний уряд. Приголомшливий мандат довіри, що його отримала «Солідарність» на тих виборах, спонукав до реформ усю Східну Європу. Сміливість поляків у боротьбі за політичні свободи надихнула решту регіону сформулювати два основних гасла цієї боротьби: «Нам потрібне нормальне суспільство!» та «Ми хочемо повернутися до Європи!». Під «нормальним суспільством» люди мали на гадці більше, ніж банальну заміну комуністичного ладу. Вони прагнули демократії та ринкової економіки на засадах приватної власності й верховенства права, жадали бути частиною Європейської Спільноти і щоб безпекою Європи опікувалося НАТО.

Наприкінці 1989-го комуністичний режим було повалено на решті території Східної Європи. В Угорщині, хоч і менш очевидно, теж відбулася своєрідна демократизація. 9 листопада 1989-го упав Берлінський мур, а наступного дня внаслідок «палацового перевороту» скинуто старого болгарського комуністичного диктатора Тодора Живкова. Того ж таки

Андерс Аслунд – старший науковий співробітник Інституту міжнародної економіки Петерсона; економічний радник уряду Росії (1991-94 рр.); економічний радник уряду України (1994-97 рр.).

Сімеон Дянков – ректор Нової школи економіки в Москві; віце-прем'єр-міністр та міністр фінансів Болгарії (2009-13 рр.); автор Звіту про легкість ведення бізнесу Світового банку.

листопада у Чехословаччині почалась Оксамитова революція, а на Різдво, внаслідок суворого повстання, було скинуто й убито румунського диктатора Ніколае Чаушеску.

У серпні 1991 року стався невдалий путч старих радянських бонз проти президента Михайла Горбачова, що призвело до розвалу Радянського Союзу. Справжня влада в Росії перейшла до президента Бориса Єльцина, якого було демократично обрано в червні 1991-го. Країни Балтії (Естонія, Латвія та Литва) здобули незалежність у серпні, а вже у грудні решта дванадцять радянських республік вийшли з гри через відповідні угоди і теж стали вільними державами.

Рамка В.1 Країни, що їх проаналізовано у книжці

Книжка вивчає колишні комуністичні країни Східної Європи, Кавказу та Середньої Азії. Це країни колишнього Радянського Союзу, радянського блоку Східної Європи, а також колишня Югославія та Албанія – загалом їх тридцять. За різними ознаками країни можна поділити на кілька груп. Центрально-Східна Європа (ЦСЕ) або ЦСЕ-10 налічує десять держав, що приєдналися до Євроспільноти 2004 року. Це Чехія, Естонія, Угорщина, Латвія, Литва, Польща, Словаччина та Словенія, а також Болгарія та Румунія, що приєдналися 2007-го. До Центральної Європи належать Чехія, Угорщина, Польща, Словаччина, Словенія. Естонія, Латвія та Литва втрьох складають групу країн Балтії. Решта дванадцять колишніх радянських республік – Вірменія, Азербайджан, Білорусь, Грузія, Казахстан, Киргизстан, Молдова, Росія, Таджикистан, Туркменістан, Україна та Узбекистан. Дещо неправильно було б їх об'єднувати у Співдружність Незалежних Держав (СНД), бо, скажімо, Грузія приєдналася до неї 1993 року, а 2009-го вийшла. Ще шість – це країни- правонаступниці колишньої Югославії: Боснія-Герцеговина, Хорватія, Косово, Македонія, Чорногорія та Сербія. Хорватія приєдналася до ЄС у липні 2013 року. Через пізніє приєднання її не включено в ЦСЕ-10. Залишається ще дві країни – Албанія та Монголія.

За чверть століття від краху комунізму колишній радянський блок та Югославія зазнали величезних змін (перелік країн, що їх оглянуто у книжці, див. у рамці В.1). Усі, крім трьох із тридцятьох країн регіону (Білорусь, Туркменістану та Узбекистану), перейшли до ринкової економіки.

Країни Центрально-Східної Європи теж стали повноцінними демократіями. На відміну від них, за винятком країн Балтії, демократія не вкорінилася в колишніх радянських республіках. ВВП на душу населення за паритетом купівельної спроможності більш ніж подвоївся в Естонії та Польщі. Проте у п'ятьох країнах (Киргизстані, Македонії, Молдові, Таджикистані та Україні), себто там, де реформи були половинчасті й недостатні, ВВП на душу населення сьогодні нижчий, ніж 1989 року.

Чому посткомуністичні реформи були успішні для одних країн, але невдачі для інших? Експерти й колишні політики дійшли консенсусу в тому, що слід вважати найуспішнішою політичною практикою для країн, які переходять від застійної командної економіки до поступальної ринкової. Лідери-візіонери, які прагнули впроваджувати ранні радикальні та повноцінні реформи покроково, а не відкладати їх на потім, досягли найкращих результатів. Деретуляція цін і ринків, макроекономічна стабілізація та приватизація державних підприємств стали суттєвою передумовою успіху ринково-економічних реформ та раннього переходу до зростання економіки. Натомість різноманітні політичні реформи – як інституційні, так і соціальні – доповнили перебудову економіки, доводячи, що демократія та економічні свободи, зазвичай, крокують поруч.

Мало хто зараз сумнівається щодо важливості деретуляції та макроекономічної стабілізації, які неодноразово доводили свою дієвість у різних країнах. Стосовно ж приватизації – думки значно суперечливіші. Проте посткомуністичний досвід свідчить, що жодна ринкова економіка не може бути успішною без далекосяжної приватизації, яка, проте, здатна створити для реформаторів неабиякі проблеми і наразити на випробування. Як здійснити приватизацію, уникнувши корупції, кумівського капіталізму та рентоздирництва, що можуть спровокувати політичний регрес?

Посткомуністичних реформ іще жодним чином не завершено. Я наведу цитату журналіста Волл-стріт Джорнал Метью Камінскі: «Незавершеною справою 1989 року залишається Україна»⁰¹. Колумністка «Вашингтон Пост» Енн Еплблом теж зазначає, що поляки 1989-го «керувалися тими ж

01 Метью Камінскі, «Битва на новому російському фронті: як українці об'єдналися, щоб вигнати прокремлівських сепаратистів у одному місті на Сході», *Волл-стріт Джорнал* (5 червня 2014 р.).

причинами, що й зараз українці»⁰¹. Боротьба українців – за звільнення від корупції та російського залякування – тільки розпочинається, але країна, схоже, готова до повноцінних та далекосяжних ринково-економічних реформ, а також – до матеріальної скрути і жертв, що до них ці реформи призведуть у короткотерміновій перспективі. Українці сподіваються впроваджувати реформи, які наблизитимуть їх до європейської інтеграції, враховуючи уроки посткомуністичного переходу, що їх висвітлено у цій книжці.

Події недавніх років свідчать про те, що ринкові реформи не є ані безпечні, ані «вічні»: їх потрібно захищати. Зростає занепокоєння згортанням тодішніх позитивних перетворень. У Росії, а також в Угорщині⁰² після першого посткомуністичного десятиріччя потрясінь зростають популістські та великодержавницькі настрої. Приклад цих двох країн свідчить про хисткість посткомуністичного переходу. А суттєва й масштабна ренаціоналізація в Росії показує, що можлива також і легка реприватизація. Кілька напозір успішних угорських інституційних реформ теж довели свою вразливість, не кажучи вже за етнічну та релігійну толерантність у цій країні. Кілька останніх кроків назад – як у царині економічних, так і політичних реформ – нівелювали зусилля реформаторів і кидають тінь на спадок переходу, що стався чверть століття тому, навіть попри той факт, що цей спадок без перебільшення один із найвеличніших епізодів у новітній історії Європи.

Мета цієї книжки

Щоб оцінити посткомуністичний перехід упродовж останньої чверті сторіччя, Інститут міжнародної економіки Петерсона (Андерс Аслунд та Сімеон Дянков) та Школа державної політики при Центрально-Європейському університеті (Вольфганг Райніке) організували дводенний симпозіум «Перехід у перспективі», що відбувся 6-7 травня 2014 року в Будапешті. Сорок п'ять експертів оприлюднили свої дослідження та означили подальший шлях. Конференція привернула увагу колишніх політиків

та економістів із Болгарії, Чехії, Грузії, Угорщини, Латвії, Польщі, Румунії, Росії, Словаччини, України та інших країн.

Ця збірка представлених на конференції досліджень демонструє здобутки і невдачі в економічному переході після комунізму. Есеї присвячено насамперед колишнім комуністичним країнам Східної Європи, Кавказу та Середньої Азії. (Китай та В'єтнам занадто відрізняються від європейських та середньоазійських країн через причини, що їх уже багато і докладно обговорювали).⁰¹

Добираючи тексти для цього збірника, ми брали за приклад видання Інституту Петерсона 1994 року «Політична економія політики реформ» за редакцією Джона Вільямсона. Однією з відправних її точок було спостереження Хорхе Домінгеса та Річарда Файнберга про те, що «технічні політики» були «новонародженим видом економічних технократів, які усвідомлювали свою політичну відповідальність» (Вільямсон, 1994, с. 11). Ми запросили провідних реформаторів, «технополітиків», які досі живі та пишуть цілі розділи мемуарів про свій досвід. Ми залучили політиків найвищого рівня, академіків та інтелектуалів, котрі впроваджували чи контролювали проведення тих реформ, розраховуючи, що ця книжка стане своєрідним пам'ятником посткомуністичному переходові.

Слід виокремити три основних постаті тієї ери, які зробили внесок до цього видання. Лешек Бальцерович, польський професор економіки, якого прем'єр-міністр Мазовецький призначив міністром фінансів, опублікував епохальну програму реформ у вересні 1989 року. Ще один професор економіки, Вацлав Клаус, став міністром фінансів, а згодом – прем'єр-міністром та президентом Чеської Республіки. Март Лаар, молодий історик, став прем'єр-міністром Естонії у вересні 1992-го. Завдяки їхнім зусиллям Центральна Європа та Прибалтика здійснили успішний ранній перехід до ринкової економіки, навіть якщо для багатьох у той час це було не надто очевидно. Більшу частину того переходу забули і сприймають як належне саме тому, що він був такий якісний.

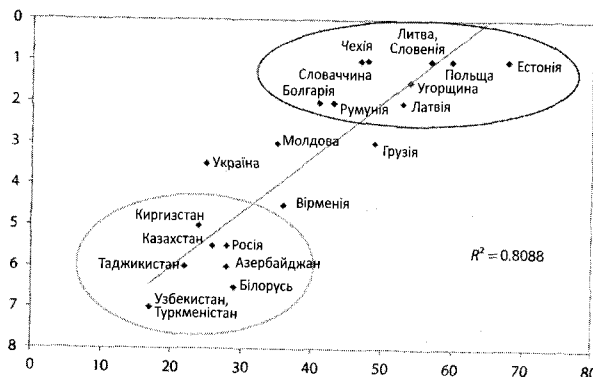
01 Енн Еплблом, «Спадщина 1989 р.: Поляки обрали Європу. Тепер туди ж хочуть українці», Вашингтон Пост (1 червня 2014 р.).

02 Я б додав туди ще й Сербію (ред.).

01 Комунізм у Китаї та В'єтнамі не тривав так довго; економіки цих країн були значно менш розвинені, з менш механізованим сільським господарством і не такими суттєвими економічними спотвореннями. До того ж Китай не зазнав структурної макроекономічної кризи (Аслунд, 2013, с. 45-47).

Росія спробувала радикальні ринкові реформи під керівництвом економістів Єгора Гайдара та Анатолія Чубайса. З численних причин реформування Росію виявилось значно важче, ніж Центральну та Східну Європу; у багатьох колишніх советських республіках досягти цього було ще складніше. Врешті-решт більшість цих країн розпочала реформи, хоч і з різним успіхом, але ніде перетворення не були такі швидкі й успішні, як у Центральній Європі та Балтії. Російський досвід був дуже складний і супроводжувався гіперінфляцією, злочинністю, падінням життєвих стандартів та збагаченням олігархів, тому чимало росіян згадують той період з гіркотою, називаючи його «кляті 90-ті».

Графік 1.1 Демократія та корупція, 2013 р.



Джерела: Дім Свободи, Свобода у світі, 2013 р.; Трансперенсі Інтернешнл, індекс сприйняття корупції 2013 р.

Результати посткомуністичної трансформації: значний прогрес, проте зі суттєвими розбіжностями

Найочевидніший критерій оцінки посткомуністичного переходу – економічні досягнення. Втім, ігнорувати якість державного управління було б помилкою, а надто – рівень корупції та політичних свобод, які часто нерозривно пов'язані з успіхом чи провалом реформ. Даніель Трізман

помітив, що за цими критеріями країни тяжіють до своїх сусідів. Скажімо, країни Балтії потяглися до демократично керованих скандинавських країн, натомість Таджикистан опустився до авторитарних та убого керованих Афганістану та Пакистану.

Малюнок 1.1 підсумовує стан державного управління у двадцяти двох посткомуністичних країнах. Ця приголомшлива картина показує сильний зв'язок між авторитаризмом та корупцією. Чітко простежується розмежування між десятьма країнами Центрально-Східної Європи, що стали членами Євросоюзу (ЄС) та колишніми советськими республіками. Усі десять нових членів ЄС містяться у верхньому правому кутку (що означає високий рівень політичних свобод та низький рівень корупції). Ці країни перебувають в оптимальній рівновазі, де політичні та цивільні свободи успішно протистоять корупції. У протилежному кутку, що відповідає низькому рівневі свободи та високому рівневі корупції, розташовано більшість постсоветських країн – Азербайджан, Білорусь, Росія та країни Середньої Азії. Ці вісім країн представляють субоптимальну рівновагу стабільної та суворой корупції, підтримуваної авторитарним управлінням без надії на покращення, хіба що у разі зміни режиму.

Посередині – чотири нестабільних країни: Вірменія, Грузія, Молдова та Україна. Цікаво, що вони теж члени Східного партнерства Євросоюзу. Їхньою територією проходить кордон між верховенством права та корупцією, а також між демократією та авторитаризмом.

Основні уроки посткомуністичного переходу

Давні реформатори, міжнародні посадовці та академіки під час конференції дійшли згоди щодо дванадцяти головних висновків про посткомуністичний перехід – деякі з них старі, а деякі – нові. Було відзначено також і нові нюанси. Ці уроки можна підсумувати так:

1. *Швидкість має значення.* Усі реформи – дерегуляція, макроекономічна стабілізація, приватизація та інституціональне будівництво – слід запроваджувати якнайшвидше та паралельно одна до одної.

У посткомуністичних країнах дерегуляцію можна і потрібно вводити швидко. Макроекономічна стабілізація тривала дещо довше, але затримка не пішла на користь. Інституціональні зміни та приватизація – складніші і затратніші в часі процеси, та все одно інтенсивніша реформа була б на краще. Як сказав із цього приводу Бальцеревич: «Ризикова стратегія завжди краща за безнадійну». Клаус же наголошував, що реформи впроваджували, керуючись мріями, «а не через удосконалення теоретичних моделей». І Бальцеревич, і Клаус відкидали термін «шокова терапія» як принизливий, вважаючи, що ним послуговуються противники радикальних реформ. Більшість учасників конференції воліли вести мову про ранні, радикальні та повноцінні реформи, не зацікавлюючись на технічних подробицях, насправді доволі прозаїчних.

2. *Поведінку широкого загалу неможливо змінити, тому мають змінитися люди при владі.* Недостатньо змінити стимули. Мала відбутися «безумовна ліквідація комуністичної системи», як сказав Клаус. Що більше було сум'яття у таборі еліт, то краще. Стара комуністична еліта занадто лицемірила, вимагаючи покори до ідеології, в яку ніхто не вірив. Більшість учасників конференції надавали аргументи на користь люстрації старих кадрів – таку практику взяла на озброєння більшість країн Центрально-Східної Європи, крім Болгарії, Румунії та колишнього Советського Союзу. Естонія спромоглася на найрадикальнішу очистку від старих структур та апарату, швидко перетворившись на найменш корумповану посткомуністичну країну. На ранніх стадіях переходу чимало людей непокоїла надмірна нестабільність, спричинена змінами. Та підсвідомо ще більше людей турбувала неможливість здолати комуністичну еліту. Тому згодом реформатори ще дужче радикалізувалися.
3. *Панівною економічною проблемою після початкового етапу переходу було рентоздирництво чи корупція.* Корупція у посткомуністичних країнах висока і, схоже, тісно пов'язана як зі ступенем рентоздирництва на ранніх стадіях переходу, так і з рівнем демократичності.

Чітка грань проходить між новими членами ЄС та постсоветськими країнами, з-поміж яких лише Грузія різко обмежила корупцію.

4. *Важливим є ранній, нетривалий період «надзвичайної політики», як його називає Бальцеревич: перемагають або реформи, або рентоздирництво.* Як зауважив колишній прем'єр-міністр Естонії Март Лаар, «Загаятися означає програти». Реформи перемогли у Центральній Європі та в країнах Балтії, натомість у колишньому Советському Союзі перемогло рентоздирництво. Результат цієї битви зазвичай було видно вже протягом першого перехідного року.
5. *Постать лідера має найбільше значення на ранньому етапі переходу, тобто, до того, як інституції почнуть визначати поведінку лідерів.* Економетричний аналіз Даніеля Трізмана визначає трьох лідерів, що мали найбільший вплив на реформи: Єгор Гайдар у Росії, Дімітар Попов у Болгарії та Лешек Бальцеревич у Польщі.
6. *Державу реформувати важче, ніж підприємства.* Жоден серйозний політик не заявлятиме, що держава не потрібна, проте чимало хто доводитиме, що вона має бути менша. У посткомуністичних країнах досі не розв'язано питання дерегуляції. Держава й далі утримує за собою забагато ролей. Реформувати її – складне і тривале завдання, виконання якого має базуватися на багатьох принципах та довгочасних діях. З підприємствами значно легше, адже їх для цього достатньо приватизувати.
7. *Таємна поліція – найгірша частина старої еліти,* оскільки вона непрозора, могутня, кваліфікована, беззаконна, нещадна та має потужну павутину зв'язків. Ідеально вона себе зарекомендувала як організована злочинна мережа: у Росії та в Болгарії це особливо впадає у вічі. Тому життєво необхідними є люстрація та руйнування старої еліти; країни, які не очистили чи не люстрували своєї таємної поліції, постраждали від цього. Як показав досвід, інші вороги реформ – включно з комуністами та державними чиновниками, керівниками держпідприємств, воєнними та організованими злочинцями –

- виявлялися не такі чіпкі. Сьогодні колишня комуністична таємна поліція значно шкідливіша за приватні організовані злочинні угруповання.
8. *Демократія життєво необхідна для успішних ринкових реформ*, адже дозволяє почати все спочатку, дає прозорість, систему стримувань та противаг, громадянське суспільство та вільні ЗМІ. Успішні реформи потребують ухвал сотень нових законів; реформістські зусилля Росії в 1990-х доводять, як мало можна досягти без реформаторської більшості в парламенті. За допомоги регресійного аналізу і Трізман, і Жерар Ролан показують, що демократія та ринкові економічні реформи йдуть поруч. Трізман демонструє, що причинно-наслідковий зв'язок іде від демократії до ринкових реформ, спростовуючи попередню ідею Адама Пшеворського (1991), мовляв, радикальні демократичні та ринково-економічні реформи не поєднуються. Побожування реформаторів щодо робітничих страйків, заворушень та соціальних безладів не справдилися. Жерар Ролан та Олег Гаврилишин наголошують на позитивному впливі сильного громадянського суспільства та національної єдності для успіху ринково-економічних реформ. Емпірично парламентаристські системи виявилися сприятливішими для проведення економічних реформ та долання корупції у регіоні, ніж президентські.
 9. *Майже неможливо передбачити, коли випаде шанс для серйозних реформ*. Можливості для реформ іноді з'являються дуже раптово й несподівано. Крах комунізму 1989 року став для мешканців Східної Європи несподіванкою. Тому у реформаторів мають бути готові ідеї, програми, конкретні пропозиції та команди, щоб почати діяти щойно відчиниться вікно можливостей. Вони повинні обстоювати перетворення через аналітичні центри (*think-tank*), традиційні ЗМІ та нові соціальні медіа, щоб підвищити рівень розуміння в суспільстві та заручитися політичною підтримкою. Реформатори у посткомуністичних країнах не спромоглися на ранніх стадіях збагнути, що перетворення – не так техніка, як політична воля. Щойно це усвідомивши, вони почали докладати зусиль для просвіти суспільства та комунікації з ним.
 - Видатні ті реформатори, які збагнули це з самого початку; не випадково саме цей клас виявився політично найуспішнішим перетворювачем.
 10. *Головним рушієм реформ має стати сама країна, що реформується*. Кожна значна реформа розпочиналася зі зміни режиму. Європейська Спільнота та Міжнародний валютний фонд є найважливішим міжнародним знаряддям, але самі по собі вони не можуть впровадити реформ; рушієм має бути уряд конкретної країни. Впродовж 1990-х МВФ домінував як зарубіжний актор. У 2000-х роках естафету головної опори реформ перейняв Євросоюз. Він виявився найефективнішим тоді, коли країна намагалася здобути членство у Спільноті. Рання участь ЄС – бажана, проте передчасний вступ не дає переваг. Чимало оглядачів доходять спільного висновку, що вступ Болгарії та Румунії був занадто передчасний. Питання важливості ранньої участі зарубіжної допомоги для успіху реформ досі лишається відкритим.
 11. *Що гірша ситуація, то радикальніші мають бути реформи, але і впроваджувати їх важче*. Вірогідніше, що початкові спроби реформ у країнах з суворою кризою можуть зазнати краху, і панівним стане рентоздирицтво. У Грузії реформи мали успіх, оскільки очевидне наближення колапсу держави зробило радикальні реформи життєво необхідними. Досвід Грузії також підтверджує можливість суттєвих перетворень навіть за умов загрози кордонам країни – досвід, що може згодитися і Україні. З-поміж багатьох радикальних реформ, здійснених грузинським урядом, особливу увагу привертає звільнення всієї дорожньої поліції в один день – крок, внаслідок якого значно поменшало дорожньо-транспортних пригод. Тому не варто виключати можливості успіху реформ і в нинішній Україні.
 12. *Задній хід структурних реформ спричинив нову хвилю занепокоєння*. Росія та Угорщина ілюструють непевність посткомуністичного переходу: обидві країни дали задній хід головним перетворенням, включно з приватизацією та пенсійною реформою. Угорщина та Казахстан націоналізували всі приватні заклади обов'язкового пенсійного заощадження, а Болгарія наклала мораторій на поступове підвищен-

ня пенсійного віку. Декілька країн, зокрема, Угорщина та Болгарія, відходять від реформування енергетичного сектору, яке мало б забезпечити вихід на його повне самофінансування. Урок зрозумілий: небагато є надійних та по-справжньому безповоротних досягнень. Як зазначив професор Янош Корнаї, «Будь-що може статися. Мало-вірогідні події теж трапляються».

Значну частину цієї книжки присвячено другій хвилі реформ та її несхожості на першу. Перша хвиля потребує лідера-реформатора, команди реформаторів, програми та докладної пропозиції щодо реформ, які надаються до публічного обстоювання та під які можна мобілізувати парламентську більшість, широку громадську підтримку і розуміння. За другої ж хвилі можна впроваджувати складніші та амбітніші реформи: податкову, пенсійну, енергетичну та соціальної сфери, часто після зміни уряду. Друга хвиля реформ для успіху потребує більше політичного хисту та комунікацій із громадськістю, адже коли до неї дійде черга, реформи стають буденністю політичного процесу.

У цій книжці зосереджено увагу не так на чистій економіці, як на політичній економії реформ. Давні суперечки щодо валютнообмінного курсу відійшли у минуле. Питання важливості фіскальної корекції та податкової реформи вже майже не обговорюється. Серед суто економічних питань найважливішим може бути ставлення до належним чином оголошеного дефолту. Схоже, тут панує погляд, що надмірну державну заборгованість має бути списано якнайраніше, але ніхто не може з певністю сказати, що саме є надмірним. Болгарія та Польща досягли угоди зі своїми офіційними кредиторами про суттєве та обумовлене зниження зовнішнього державного боргу, і не видно, щоб хтось із них про це пожалкував. Росія оголосила дефолт за своїм внутрішнім державним боргом 1998 року; шкодували переважно про те, що той дефолт не стався раніше і в організованіший спосіб. Угорщина ніколи не вдавалася до реструктуризації свого величезного державного боргу, а спробувала обслуговувати його, заручаючись іноді допомогою МВФ. Однак країні так і не вдалося вирватися з фіскальної пастки надмірних витрат та державної заборгованості.

Це змусило Угорщину утримувати податки вищі, ніж решта країн регіону, що прирвало її економіку на найнижчі темпи зростання після 2000 року.

Країна, на яку зараз найбільше сподіваються у сенсі ринкових реформ, це Україна, де кваліфіковані політики щойно домоглися стенд-бай угоди з МВФ, котру доповнила далекоюсяжна Угода про Асоціацію з Європейською Спільнотою. Проте, залишається загроза російської агресії та глибоко вкорінені давні вузькоособисті інтереси.

27 червня 2014 року Україна, Грузія та Молдова підписали Угоди про Асоціацію з Євросоюзом, як це всередині 1990-х зробили країни Центрально-Східної Європи. Усі вони хочуть стати членами Євроспільноти, і стаття 49 Угоди Європейської Спільноти стверджує, що будь-яка географічно європейська країна може подати заявку на членство. Для цього слід відповідати так званим Копенгагенським критеріям 1993 року стосовно демократії, дотримання прав людини та розвитку ринкової економіки, а також отримати схвалення всіх членів ЄС.

Побачимо, чи вдасться цим Угодам про Асоціацію спричинити нові реформи у регіоні. Україна має таку очевидну можливість. Грузія вже здійснила значні перетворення і повинна їх закріпити. Молдова впровадила більше реформ, ніж Україна, але є політично хистка.

Структура книжки

У виданні дев'ять розділів-прикладів конкретних країн та п'ять тематичних розділів, що не стосуються якоїсь окремої країни. Ті відібрані підрозділи, що їх присвячено конкретним країнам, містять найцікавіші з погляду економічної політики приклади.

Книжку поділено на три частини. Частина I наводить приклади з п'яти країн, що реформувалися найраніше. Частина II присвячено трьом країнам, де реформи відбулися із запізненням, та одній країні, де «кіна не було» (Україні). Ці розділи писали люди, які або очолювали реформи, або ж виконували важливу роль у їхньому впровадженні. Частина III складається з п'яти розділів, в яких академіки та експертні аналітики презентують широкі тенденції.

Авторів підрозділів, присвячених певній країні, просили відповісти на такі запитання:

1. Які були головні цілі посткомуністичних реформ у вашій країні? Чого ви прагнули домогтися?
2. Яких найбільших проблем ви очікували?
3. Якими виявилися проблеми на практиці?
4. Чи була друга хвиля реформ? Якщо так, чим вона відрізнялася від першої?
5. Що ви вважаєте найбільшим досягненням посткомуністичних реформ у вашій країні?
6. Найбільші недоліки та помилки посткомуністичної реформи у вашій країні?
7. Як змінилися ваші перспективи щодо реформ сьогодні?
8. З огляду на здобутий досвід, що б ви зробили інакше, якби мали таку можливість?

Частина першу присвячено Польщі, яку разом із Естонією нині вважають найбільш економічно й політично успішною країною. Розділ 1 написано колишнім лідером польських реформ, міністром фінансів та головою центрального банку Лешеком Бальцеровичем. Він не змінив своєї думки про те, що радикальний підхід ефективніший. Реформатори мають бути готові діяти, щойно відчиниться вікно можливостей, і рухатися швидко, оскільки ніколи наперед невідомо, чи довго така можливість триватиме. Перетворення слід скеровувати кількома паралельними потоками – дерегуляція, макроекономічна стабілізація, приватизація та інституційне будівництво – щоправда, максимальна швидкість у кожного з цих потоків різна. Саме у цей перший період неминуче виникне непевність стосовно політики, що її варто обрати. Значно легше було реформувати підприємства, які можна було приватизувати, ніж державні установи, особливо – суди, що мали залишатися у державній власності. У другій хвилі позитивних перетворень, до якої ранні реформатори не були готові, випала нагода впровадити складніші реформи: соціальної сфери та податкової

політики. Більшість проблем, що виникли пізніше, стосувалися політики, управління та повернення до етатизму (державництва). Висновок Бальцеровича: реформатори виграють завдяки швидкості або комунікації з громадськістю.

Другий розділ написано колишнім міністром фінансів Угорщини Лайошем Бокрошем. Угорщина була лідером реформ упродовж 1990-х, але починаючи з 2001-го, помітно відкотилася назад, створивши контраст із Польщею. Угорщина швидко розвинула чудові європейські інституції, але стала жертвою низьких темпів зростання та високого державного боргу. На початку 1990-х видатний угорський економіст Янош Корнаї, виголосивши обідню промову під час Конференції, винайшов для Угорщини визначення: «країна передчасного соціального добробуту». Адже там був завищений податковий тягар і надлишкові соціальні витрати. З 2010 року Угорщина повернулася до етатизму та відступила багато від чого, що їй удалося досягти в рамках інституційної розбудови. Уряд націоналізував накопичувальні пенсійні фонди та інші підприємства, створивши нові монополії. Хижацьке оподаткування відвадило зарубіжних інвесторів, натомість комунальні тарифи було зафіксовано на низькому рівні. Втративши конкурентоспроможність, угорська економіка не зростала з 2005-го по 2013 рік.

У третьому розділі колишній прем'єр-міністр та Президент Чехії Вацлав Клаус ділиться власним досвідом радикальних реформ і стверджує, що передумовою реформ була безкомпромісна й цілковита ліквідація комуністичної системи – те-таки «креативне руйнування» Йозефа Шумпетера. Нову систему мали будувати мрійники, всупереч теоретичним моделям вибору й пошуку оптимального шляху. Поступовість не є практичною стратегією реформ за умов демократії, коли перетворення легко зупинити і відвернути. Щоб домогтися позитивних наслідків, власником реформ має бути народ. Ще один ключ до успіху – уникати рентозбирання та поступовості, а також забезпечити швидкість й одночасність політичних та економічних реформ. Максимально досконалі інституції має бути запроваджено якнайраніше. Вирішальною частиною переходу була приватизація всіх державних фірм.

Найрадикальніші та найуспішніші ринкові економічні перетворення були в Естонії. Великий реформатор та двічі прем'єр-міністр цієї країни Март Лаар зосереджується у четвертому розділі на фундаментальних основах своїх змін. Повноцінні перетворення повинні були поєднувати ефективну демократію та нормальну ринкову економіку, а також інтеграцію до Європейського Союзу. Лаар надає великої ваги як радикальності, так і повноцінності реформ. Дискусійне питання: чи легше здійснити перетворення у маленькій країні. Хай там як, чіткість намірів та цілісність запровадження реформ в Естонії вражають. Зміни у Латвії та Литві були однаково успішні. Досвід цих двох країн не увійшов до книжки, адже їхні уроки такі ж, як і естонські. Колишній прем'єр-міністр Латвії Валдіс Домбровскіс звернувся зі вступною промовою про те, як він вивів свою країну з недавньої глобальної фінансової кризи (див. Аслунд і Домбровскіс, 2011).

У п'ятому розділі, Андерс Аслунд, старший науковий співробітник Інституту Петерсона, економічний радник російського реформаторського уряду з 1991-го по 1994 рік та співредактор цієї книжки, наголошує, що передумови для ринкової економічної реформи у Росії наприкінці 1991 року були складні, але уряд усвідомив, що найкраще за будь-яких умов таки здійснити ці перетворення. Реформаторам вдалося досягти трьох головних економічних цілей: далекосяжної приватизації, формування ринкової економіки та, після 1999 року, макроекономічної стабільності. У ретроспективі найбільшими недоліками виявилися прогалини. Зокрема, слід було раніше ліквідувати рубльову зону, лібералізувати ціни на енергоносії та експортні обмеження, Росія мала отримати ранню міжнародну допомогу для своїх реформ, а старий парламент потрібно було розпустити та провести дострокові парламентські вибори. Росію подано як найяскравіший приклад відкочування ринкових реформ назад. Щоб поновити процес реформування, тепер потрібно буде зробити багато.

Частина другу присвячено пізнім реформаторам та недореформаторам. У шостому розділі колишній заступник прем'єр-міністра Іван Міклош пояснює, як Словаччина відставала з економічними реформами в 1990-х, але наздогнала, здійснивши приголомшливі перетворення протягом 2003-2004 років, домігшись найвищих темпів економічного

зростання у Центрально-Східній Європі упродовж 2000-2010 років. Передумовою реформаторського прориву стала ретельно розроблена програма перетворень від опозиції, пропаганда ідей реформ та швидке їхнє запровадження за кожної політичної нагоди. Переважно завдяки неурядовим організаціям, широка опозиційна коаліція виграла вибори 1998 року. Проте коаліція виявилася занадто громіздка зі своїми дев'ятьма партіями, включно з колишніми комуністами, тому реформ вдалося впровадити небагато. Нові ж вибори 2002 року привели до влади чотири реформістські партії, що їм таки вдалося здійснити перетворення, які вони так безуспішно намагалися впровадити протягом попередніх чотирьох років. Вони швидко протягли давно вже заготовлені податкову, пенсійну, реформу ринку праці та решту, тоді як жодна інша країна змін уже не здійснювала. Міклош наголошує на важливості політичного лідерства, маючи на думці Клауса та свого прем'єр-міністра, Мікулаша Дзурінду. Він цитує Бенджаміна Дізраелі, який зазначав, що «коли політики переймаються лише черговими виборами, справжні державники дбають за наступне покоління».

У сьомому розділі колишній міністр фінансів та заступник прем'єр-міністра Сімеон Дянков, співредактор цієї книжки, обговорює реформи в Болгарії, посткомуністичній країні, що зазнала найбільших хитань. Болгарія пережила ранні й повторні радикальні реформи, як і повторне їхнє відкочування назад. Згідно з Дянковим, причиною відкочувань є сильний вплив колишньої таємної поліції, котра проникає в усі шпарини суспільства. Він доводить, що головною помилкою Болгарії стало недостатнє очищення цієї структури упродовж перших років після падіння комунізму. 2007-го року Болгарія стала членом Євроспільноти, що суттєво зменшило ризик відкочування реформ назад.

Колишній президент Міхейл Саакашвілі та колишній міністр економіки Каха Бендुकідзе разом написали розділ восьмий, про грузинські економічні реформи. Коли Саакашвілі очолив Революцію троянд 2003 року, Грузію багато хто вважав державою, що не відбулася, із чи не найвищим рівнем корупції на весь колишній комуністичний світ. Зараз Грузія – єдина постсовєтська країна, якій вдалося взяти корупцію під контроль.

Саакашвілі та Бендুকідзе пояснюють, як їм це вдалося зробити. Ці реформатори впроваджували радикальні реформи в одній сфері за одною, чого варте хоча би звільнення за один раз усієї дорожньої поліції.

У дев'ятому розділі, написаному колишнім міністром фінансів Олегом Гаврилишиним, ідеться про Україну – найцікавішу країну-лідера. Україна пережила кілька так чи інак невдалих стартів реформ. Попри те, що вона таки перейшла до ринкової економіки, їй не вдалося зайти дуже далеко. Гаврилишин доводить, що фундаментальною проблемою стала цілковита відсутність реальної економічної політики протягом перших трьох років незалежності. Як наслідок, в українській економіці та політиці запанувала група рентоздирачів, які незабаром стали олігархами. Помаранчева революція не спромоглася зруйнувати владу олігархів, однак в Україні зараз жевріє надія на те, що вона зможе наздогнати решту «пізніх» реформаторів. Цей розділ збагачено жвавою дискусією, що розгорнулася на травневій конференції у Будапешті, оскільки Україна тоді переживала російську воєнну агресію. Український міністр економіки Павло Шеремета виголосив обнадійливу ключову промову щодо цього.

Частина третя зводить разом п'ятьох видатних учених, які порівнюють досвід перехідних економік. У десятому розділі Дянков обговорює критичні питання ринковізації та приватизації. Приватизація, дерегуляція та скасування державних дотацій зробили посткомуністичні економіки більш ринково орієнтованими, хоча ці досягнення значно відрізняються залежно від регіонів. Ключовою проблемою була й залишається корупція, що її належить здолати, створивши інституції, які б установлювали верховенство права. Демографічні виклики посилюють потребу пенсійної реформи. У цьому сенсі регуляторна модель ЄС може погано позначитися на зростанні продуктивності праці. Отже, хоча й фундамент для економічного зростання було закладено, трансформації посткомуністичних економік іще далеко до завершення.

В одинадцятому розділі Шарль Виплош висвітлює багато макро-економічних аспектів переходу. Половина всіх випадків гіперінфляції за світову історію припадає саме на ранні стадії посткомуністичного переходу, але з часом інфляцію, дефіцит бюджету та державний борг вдалося,

за великим рахунком, приборкати. Безробіття було порівняно обмеженим. Він доходить висновку, що «найуспішнішими політиками виявилися ті, хто дотримувався простих засад, що їх уже давно визнано як приблизно правильні за будь-яких обставин, включно з роллю монетарної політики у доланні інфляції, небезпеках монетарного фінансування бюджетного дефіциту та теорії фінансових криз».

У дванадцятому розділі Даніель Грос пропонує огляд ролі торгівлі, інвестицій та європейської інтеграції. Тут проходить чітка розмежувальна лінія між новими членами ЄС та постсоветськими країнами. Посткомуністичні країни, що стали членами ЄС, швидко уклали Угоди про європейську асоціацію та розвернули свою торгівлю переважно до Європейської Спільноти. Постсоветським же країнам для їхньої торгівлі забракло міжнародної прив'язки, тому вони пережили значно повільнішу міжнародну інтеграцію. Розширення ЄС на Схід виявилось успішним, натомість постсоветським країнам довелося боротися з невизначеністю своєї міжнародної ролі, хоча зрештою, вона теж пройшла через суттєву міжнародну інтеграцію.

У тринадцятому розділі Жерар Ролан робить огляд переходу в тривалій перспективі. Більшість перехідних економік порівняно успішно наздоганяли просунуті ринкові економіки. Успіх у запровадженні хороших економічних інституцій в перехідних економіках неоднозначний; він гірший у країнах, які не ввійшли до Європейської Спільноти. Якість економічних інституцій у перехідних економіках тісно пов'язана з політичними інститутами демократії. Здобутки демократизації значним чином залежать від залучення громадянського суспільства та глибоких культурних цінностей.

У розділі чотирнадцятому Даніель Трізман надає ретроспективний огляд двадцяти п'яти років економічних змін у колишніх комуністичних країнах від моменту падіння Берлінського муру. Хоч як би різко вони відхилялися одна від одної, ці країни економічно й політично тяжіли до своїх найближчих сусідів з-поза советського блоку. Показово, що країни, які спромоглися на ривок у економічних реформах на початку 1990-х, драматично уповільнювалися після 1996 року. Швидкість уповільнювалися після 1996 року. Швидкість уповільнювалися після 1996 року.

років перетворень була визначальною щодо того, які країни спромоглися побудувати ліберальну ринкову економіку, а які застрягли на півдорозі: цей забіг виграли зайці, а не черепахи. Триваліша історія комуністичного правління, поєднана з ісламською релігійною традицією, корелює зі слабшим потягом до демократії після 1989 року; своєю чергою повільніша демократизація передбачає менше ринкових реформ. Хоч як би намагався той чи той керівник контролювати всі аспекти свого управління, деяким лідерам удавалося досягти суттєво більшого, а деяким – помітно меншого прогресу в реформах. Це спонукає до висновку, що особисті рішення лідера відігравали важливу роль у певних критичних точках.

Посилання

- Андерс Аслунд. 2013. *Як будувався капіталізм*, 2-ге видання. Нью-Йорк: Кембрідж Юніверсіті Прес.
- Андерс Аслунд і Валдіс Домбровскіс. 2011. *Як Латвія вийшла з фінансової кризи*. Вашингтон: Інститут міжнародної Економіки Петерсона.
- Адам Пшеворський. 1991. *Демократія і ринок*. Нью-Йорк: Кембрідж Юніверсіті Прес.
- Джон Уільямсон. 1994. *Політекономія політреформи*. Уошингтон: Інститут міжнародної економіки.

РАННІ РЕФОРМАТОРИ

Польща

Стабілізація та реформи в режимі надзвичайної та нормальної політики⁰¹

Лешек Бальцерович

До літа 1989-го я не планував політичної кар'єри. Але розпочаті у Польщі історичні зміни спонукали вчинити інакше: я пішов у політику, а точніше, вступив на державну службу, де, не враховуючи коротких «канікул» у 1992-1995 рр., протримався аж до початку 2007 року. Упродовж цієї кар'єри я обіймав посади:

- заступника прем'єр-міністра та міністра фінансів (вересень 1989 – грудень 1991 року);
- лідера «Союзу свободи» – найбільшої партії прибічників вільного ринку в Польщі (квітень 1995 – грудень 2000 року);
- депутата польського парламенту (вересень 1997 – грудень 2000 року);
- заступника прем'єр-міністра та міністра фінансів (жовтень 1997 – грудень 2000 року);
- керівника Національного банку Польщі (січень 2001 – січень 2007 року).

У цьому розділі розповім про свою працю на посаді міністра фінансів, відповідального за фіскальну політику, а також – заступника прем'єр-

Лешек Бальцерович – професор економіки при Європейському коледжі; заступник прем'єр-міністра та міністр фінансів Польщі (1989-1991, 1997-2000 рр.); президент Національного банку Польщі (2001-2007 рр.).

⁰¹ Цей розділ базується не лише на особистих спогадах, але й на численних документах, нотатках та матеріалах ЗМІ, що я їх переглянув, працюючи над книжкою про свою державну діяльність упродовж останніх двадцяти п'яти років. Мені допомогли зауваження Станіслава Гомулки, Стефана Кавальця, Єжи Козмінського та Рішарда Петру.

міністра з питань загальної координації економічних реформ. Я надаю великої ваги цьому початковому «романтичному» етапу, званому також як період «надзвичайної політики», коли Польща стала першою постсоціалістичною країною, що розпочала і запровадила радикальну програму стабілізації та реформ.

Я також охоплю інший період стабілізації та прискорених реформ, що тривав у Польщі з жовтня 1997-го до кінця травня 2000 року, коли я знову обіймав посаду заступника прем'єр-міністра та міністра фінансів, а також був лідером фракції «Союзу свободи». Ці реформи тривали вже за геть інших політичних обставин – «нормальної» політики. Цей другий епізод реформ значно менш знаний, ніж перший, але з певних боків він цікавіший; порівняно з першим періодом змін там промайнуло кілька прояснювальних контрастів.

Обговорюючи обидва періоди, я зачіпаю три тісно пов'язаних між собою теми: зміст політики, управлінський аспект запуску та впровадження перетворень, а також політичну економію стабілізації та реформ. Я намагаюся бути якнайчеснішим, окреслюючи будь-які помилки у тій політиці, за яку відповідав. До помилок я зараховую негативні відхилення від певної емпірично можливої моделі. Хиби можуть виникати як на етапі проектування, так і за впровадження реформ, і діляться на два основних види – зробити щось неправильно або ж не зробити чогось правильного.

Моя інтелектуальна подорож

До кінця весни 1989 року я був переконаний, що Советський Союз проіснує до кінця мого життя, а отже, суспільний лад Польщі збереже свої головні риси: однопартійну систему та панування неприватного сектора в економіці. Такі очікування мала переважна більшість поляків. Утім, ще у 1970-х, молодим економістом, я вірив, що є суттєві можливості покращити продуктивність такої економіки через її реформування, яке – там, де це необхідно, – поважатиме її засади. Виходячи з того, що політична система залишатиметься переважно незмінною, єдиним логічним шляхом домогтися її реформування було переконати у цьому партійне керівництво.

Як член Польської об'єднаної робітничої партії (ПОРП) я вважав за свій моральний обов'язок саме це й зробити.

1978 року Йозеф Солдачук, голова Інституту міжнародної економіки при Центральній школі планування й статистики (ЦШПС; з 1990 року – Варшавська школа економіки, ВШЕ), де я працював, попросив допомогти йому розробити економічний блок політики при центральному партійному інституті. Мені дуже не подобалася назва цієї установи – Інститут марксизму-ленінізму. Проте робота, за яку ми взялися, не мала нічого спільного з марксистською ідеологією; ми попереджали про те, що Польща стоїть на порозі важкої економічної кризи, спричиненої неефективністю самої її соціалістичної економіки, а також накопиченим зовнішнім боргом, тож ми закликали до радикальних змін у економічній політиці.

Я зібрав тоді в ЦШПС неформальний гурт молодих економістів із різних установ для роботи над прототипом ефективнішої економічної системи, що зважатиме на тогочасні геополітичні обмеження, і тому матиме бодай якісь шанси втілитися практично. Ми зустрічалася щотижня. Я намагався ініціювати глибоке обговорення всіх важливих сегментів такої засадничої системи: сектор підприємств, фінансову систему, режим зовнішньої торгівлі, місцеве врядування і т. ін. Модель, що народилася внаслідок наших дискусій, була ринковою економікою, що базувалася на фірмах, керованих самими працівниками. Ми зайшли далі, ніж у югославській системі, закликавши скасувати права партії призначати директорів чи втручатися у керівництво підприємствами (тобто, відмовитися від механізму *номенклатури*). У цьому сенсі наша модель виходила за рамки геополітичного реалізму.

Запропоновані реформи було публічно представлено у вересні 1980 року одночасно з виникненням руху «Солідарність». Нова ситуація породила величезний попит на «суспільні» (себто, не офіційні) пропозиції щодо реформ, а ми виявилися єдиними, хто систематично працював над цим питанням понад два роки. Врешті-решт ЗМІ заговорили за «команду Бальцеровича», а «Солідарність» схвалила більшу частину наших пропозицій.

Зчинене «Солідарністю» збурення в суспільстві закінчилося, зрештою, запровадженням воєнного стану 13 грудня 1981 року. Напередодні я їздив до Брюсселя на міжнародну конференцію. Наступного ж ранку побачив по телевізору танки на вулицях Варшави. Не вагаючись, я вирішив повернутися до Польщі. Повернувшись, негайно віддав – з величезним полегшенням – свій партійний квиток. У часи «Солідарності» так чинило чимало людей, але я відчував, що приєднання до того масового «виходу» навряд чи винагороджувалося.

Зустрічі нашої групи тривали протягом усіх 1980-х. На той час ми вже не переймалися політичним реалізмом і спокійно обговорювали такі засадничі теми, як лібералізація, приватизація, ринки капіталів та режим зовнішньої торгівлі. Менше часу ми надавали системі оподаткування та державі суспільного добробуту. Наші дискусії були цікавим хобі, але ми не бачили жодного світла в кінці того тунелю. Та за сприятливим збігом обставин, важлива частина наших домашніх завдань набула практичного значення у другій половині 1989 року. Загальний урок цього екскурсу: слід завжди бути готовим до того, що несподівано відкриється вікно можливостей, хай навіть вам підготовка до цього здаватиметься марним хобі.

Окрім наших групових семінарів, на мої погляди щодо того, якою має бути «правильна» економічна система, суттєво вплинуло моє самонавчання:

- Я закінчив факультет зовнішньої торгівлі ЦШПС – мабуть, найвідкритіший економічний факультет в усіх соцкраїнах. У підручниках та на лекціях з міжнародної економіки нас попереджали про підводні камені імпортозаміщення та розповідали про чесноти відкритої економіки. Ті переконання сильно закарбувалися у моїй свідомості.
- Докторська, що я її захистив 1975 року, ґрунтувалася на розлогодному вивченні західної літератури про технічні зміни. Я також читав роботи, що публікувалися у соціалістичних країнах. Висновки після прочитання тієї літератури були такі, що технічні зміни вкрай необхідні для економічного зростання, що це зростання вимагає вільного

входу на ринки та конкуренцію, а також що соціалістична економіка за самою своєю природою не спроможна задовольнити цих інституціональних передумов. Я й далі вивчав ці ідеї наприкінці 1970-х та 1980-х. Тим часом у мене зріло переконання, майже вирок: совіетська економічна система, навіть після реформ угорського зразка, є антиінноваційна за власною природою (Бальцеревич, 1995, с. 59-83).⁰¹

- На початку 1980-х я вивчав дебати щодо ефективності соціалізму («дебати про соціалістичну калькуляцію»). Мене вразила наївність «соціалістичної сторони» у тих дебатах, що її представляв, зокрема, Оскар Ланге, як і обґрунтованість позицій «антисоціалістичного» табору, що їх репрезентували Людвіг фон Мізес та Фрідріх фон Гаек (Бальцеревич, 1995, с. 35-50). Я цілком поділяв іронічне пророцтво фон Мізеса про те, що ефективне реформування соціалізму передбачає, зрештою, повернення до капіталізму.
- Також у 1980-х мене вельми зацікавили «дива зростання», надто у Південній Кореї і Тайваню, і я вивчав відповідну літературу. Популярний був погляд, що за винятковим надолужуючим зростанням тих чи тих країн стоїть особливий вид державного втручання. Проте я дійшов висновку, що справжньою причиною було надзвичайне накопичення там чинників, які формують засади зростання, зокрема, приватна форма власності, високі частки заощаджень та інвестування, низьке податкове навантаження та експортна орієнтованість. Я завжди був скептиком із емпіричних міркувань (себто, ґрунтуючись на історичному досвіді) щодо активного державного втручання.
- Вивчення азійських «див», а також соціалістичних економік, зробили з мене переконаного прихильника віри Гаєка (ще до того, як я прочитав його праці) щодо чеснот загальних правил капіталізму та пов'язаного з ним однакового ставлення до фірм та окремих індивідів. Цей погляд згодом став однією з моїх фундаментальних засад в економічній політиці.

01 Моя книжка 1995 року містить рекомендації, що я їх написав упродовж 1970-х та 1980-х років (ще до того, як увійти в уряд).

- Також я витратив чимало часу, вивчаючи досвід реформ за соціалізмом: всі вони зазнали фіаско. Ці реформи зазвичай мали коротке життя і у кращому разі давали вельми незначне поліпшення продуктивності. Я дійшов висновку, що соціалістична система мала особливу засадничу логіку. Вона поклядалася на плани, нормування та адміністративно встановлювані ціни, що вимагали монополістичних організаційних структур, які можна було підтримувати лише в тому разі, коли права власності належали державі. Щоб зламати дію цієї логіки, пакет реформ повинен був містити певну критичну масу змін: він мав би ліквідувати залишки центрального планування, зруйнувати вітчизняні монополії, запровадити свободу підприємництва та лібералізувати ціни та зовнішню торгівлю (Бальцерович, 1995, с. 51-58).
- Я вивчав реформи Людвіга Ергарда 1948 року в Західній Німеччині, де провів осінь 1988-го. Політика Ергарда поєднувала масивну лібералізацію економіки та радикальну стабілізацію через грошову реформу. Помітив, що перетворення після соціалізму мали би бути ще повноцінніші. Крім лібералізації та стабілізації, вони мали би містити глибокі інституційні зміни (наприклад, приватизація державних підприємств чи створення фондової біржі). Причина: за часів військової економіки у Німеччині капіталізм було лише «призупинено», тоді як соціалізм цілком зруйнував його інституції.
- Мої студії впродовж 1980-х містили також проблеми стабілізації в країнах зі значним дефіцитом держбюджету та високою інфляцією, надто в Латинській Америці. Не випадковий був мій висновок про те, що подібні ситуації вимагають швидких, радикальних дій на фінансовому та монетарному фронтах. Я вважав, що макроекономічна стабілізація за соціалістичної економіки повинна містити суворий контроль зростання зарплат, щоб зруйнувати спіраль «зарплати-ціни» – те, що стало частиною стабілізації у Польщі в 1990-1991 рр.
- Наприкінці 1970-х та 1980-х я чимало часу обмірковував причини, приховані за масовими дефіцитами в економіці. На відміну від Яноша Корнаї (1980), дійшов висновку, що їх спричиняє неповоротка

контрольована економіка, а не м'які бюджетні обмеження. Тому масивна лібералізація була необхідна і достатня, щоб покласти край товарним дефіцитам (а також зробити економіку ефективнішою). Я вірив, що м'якість бюджетних обмежень Корнаї спричинила відкриту інфляцію, а також що вона робила свій внесок у неефективність економіки. Але також я вважав, що цей чинник мав глибше коріння, особливо політичний контроль над економікою до найменших дрібниць через панівну державну власність. Отже, щоб здихатися цього феномену «м'якості бюджетних обмежень», слід було ліквідувати і цей чинник.

Навесні 1989 року я написав рекомендації щодо економічної політики для Польщі. Вони містили різку та масивну лібералізацію, перехід до конвертованості злотого, сувору і швидку макроекономічну стабілізацію та якнайшвидшу фінансову стабілізацію⁰¹. Я й гадки не мав, що лише кількома місяцями пізніше відповідатиму за польську програму стабілізації та трансформації.

* * *

У лютому та березні 1989-го відбулися обговорення між «Солідарністю» та тодішньою владою. Їхньою кульмінацією стала історична угода, що її було підписано 5 квітня та ухвалено парламентом кілька днів потому. Ця угода передбачала легалізацію «Солідарності» та решти громадських об'єднань, а також проведення квазівільних виборів. Результати для економіки були змішані. Приватний сектор мав отримати рівні права з державним, але про приватизацію державних підприємств (ДП) чи будь-яку іншу глибоку інституційну реформу взагалі не йшлося. «Солідарності» вдалось домогтися щедрої індексації зарплат на 80% від рівня їхнього підвищення за попередній квартал і подати публіці саме цю поступку влади як свою велику перемогу. Найбільші групи – шахтарі, залізничники, фермери – вели окремі перемовини і також домоглися для себе різних поступок. Ці «поступки» відобразили той брак загальної координації економічних перемовин на боці «Солідарності», «профспілковій» природі

01 Стефан Кавалець, член початкової команди Бальцеровича та мій найближчий економічний радник, написав аналогічний матеріал 1998 р., поки я був у Німеччині (Кавалець, 1989).

її економічних експертів та віри у те, що тепер партія повинна подбати за виконання цих економічних обіцянок⁰¹.

Угода круглого столу була історичним та політичним проривом, але її наслідки для економіки сумнівні. Темпи інфляції й так зростали, а поступки по зарплатах лише доливали олії у це багаття. Згодом їх було скасовано. Привілеї, надані потужним та добре зорганізованим групам, підживлювали невдоволення та чинили тиск упродовж запровадження радикальної програми реформ. Пізніше політичні групи та лідери, яких не було представлено на круглому столі, виявилися найпопулярнішими критиками програми економічних реформ, запущеної початком 1990-х.

Вибори 4 червня 1989 року принесли велику несподівану перемогу «Солідарності», лідером якої був Лех Валенса. Протягом літа партія намагалася, але не змогла сформувати уряд, та після двох місяців вагань і сумнівів «Солідарність» таки наважилася взяти за нього відповідальність. Одного з її найупливовіших радників, Тадеуша Мазовецького, було призначено на посаду прем'єр-міністра 24 серпня. Він сформував коаліцію, куди увійшла «Солідарність» і дві колишні партії-сателіти ПОРП. Унаслідок цього до його кабінету ввійшли два міністри (оборони та внутрішніх справ) за квотою ПОРП. Тому перший посткомуністичний уряд у Польщі після Другої світової війни був широко коаліційний, хоч у ньому й панувала «Солідарність».

Радикальна стабілізація та реформи в період надзвичайної політики

Наприкінці серпня прем'єр-міністр попросив мене стати його «Людвігом Ергардом». Вивчаючи Ергардові реформи, я знав, що аналогічна робота в Польщі буде значно важча та масштабніша. Тому спершу відмовився, та, зрештою, таки пристав на пропозицію: мав на це кілька причин. По-перше, відчував, що за збігом обставин я вже зробив значну частину домашньої роботи, якої потребувала ця посада. По-друге, знав, що можу розраховувати на допомогу та підтримку своїх соратників, з якими

працював над нею роками; не було б їх, я не пристав би на пропозицію Мазовецького. По-третє, я дав чітко зрозуміти, що зацікавлений лише в суворій стабілізації та радикальній трансформації економіки, на що прем'єр-міністр погодився. І, по-четверте, попросив для себе посаду голови в Економічному комітеті Ради міністрів, щоб мати змогу координувати економічну політику всіх міністрів. Прем'єр-міністр дав згоду на це, а також погодився на мій значний вплив стосовно добору міністрів економічного блоку. Насправді більшість із них обрав я сам, не заперечуючи проти будь-яких кандидатур на інші посади.

Я усвідомлював, що дуже ризикую. Знав, що економічне становище Польщі драматичне. Я відчував, що володію в загальних рисах необхідною стратегією, але розумів і те, що не знаю багатьох важливих деталей. До того ж я ніколи не керував нічим більшим за семінарську групу, так само як і не мав досвіду роботи за стресових умов та прийняття рішень за обмеженого часу та високого ризику. Із власних попередніх студій я знав, що «медовий місяць» для впровадження радикальних реформ зазвичай дуже короткий, а також що успіх перетворень залежить від здатності реформаторів наполягати на своєму, не зважаючи на критику та протести суспільства. Я не планував ставати професійним політиком, але був надзвичайно мотивований виконати цю роботу, яка, на моє глибоке переконання, мала історичне значення для Польщі. За цими ознаками я чітко підпадав під визначення «технічного політика» – технократа, що стоїть на позиціях політичної відповідальності (Вільямсон, 1994).

Мені не було важко сформулювати цілі тієї економічної програми. Короткотерміновою метою було ліквідувати катастрофічні перекося та гіперінфляцію, що вони спричинили. Довготерміновим завданням було наздогнати Захід. Першої мети планував досягти переважно через різку і радикальну сувору фіскальну та монетарну політику, а другої – через повноцінну трансформацію, яку я розділив на масивну лібералізацію включно з переходом на конвертованість валюти та на глибокі інституційні зміни (приватизація ДП, створення фондової біржі, перебудова державного управління тощо). Лібералізація також була необхідна для подолання тотального товарного дефіциту.

⁰¹ Я не брав участі в круглих столах, але критикував їхні економічні аспекти.

У розробці та аналізі такої політики я використовував просту аналітичну схему, що містила чотири змінних:

1. стартові умови, що їх конче було діагностувати;
2. зовнішні умови, які необхідно було передбачити;
3. стан, що його бажано було отримати в результаті (кінцева система);
4. політику, запровадження й дотримання якої дозволило б перейти від (1) до (2) і (3).

Щодо стартових умов станом на 1989 рік, то польська економіка демонструвала структурні недоліки, характерні для всіх соціалістичних економік: низька і дедалі гірша ефективність та відповідна до неї відстала економічна структура. До того ж це була перша країна советського блоку, що зазнала такої серйозної економічної незбалансованості та майже гіперінфляції. Особливо вражала різниця порівняно з Чехословаччиною та Угорщиною. Крім того, у Польщі, як і в Болгарії та Угорщині, але на відміну від Чехословаччини та Румунії, був величезний державний борг. Ці відмінності означали, що економічний блок уряду мав надавати чималі уваги не лише проблемам інституційних реформ.

Стартові умови для Польщі виявилися навіть гірші, ніж я очікував. Уже на третій день перебування на посаді я дізнався, що попередній уряд витратив значну частину валютних заощаджень населення на рахунках у державних банках (очевидно, я не мав цього розголошувати; дивовижне зростання нашого експорту протягом 1990-х дозволило тихенько погасити ті борги). Я також дізнався, що інша частина внутрішнього державного боргу складалася з авансів, що їх громадяни внесли за автомобілі та квартири, але яких вони не отримали.

Зовнішні умови виявилися важко передбачити. 1991 року ще й додався величезний шок через війну у Перській затоці та пов'язане з нею зростання цін на нафту.

Мені не було важко визначити бажаний кінцевий стан. У макроекономічній частині то була низька інфляція та досить збалансований бюджет. За винятком короткого періоду ранніх 1970-х, коли я ще перебував під впливом кейнсіанства, мені ніколи не подобалася ідея фіскальної

стимуляції економіки; натомість зосереджувався на довготерміновому зростанні та, відповідно, на реформах у частині пропозиції. Усю трансформацію після соціалізму було присвячено стороні пропозиції (тобто виробництва) благ. (Саме з цієї причини традиційна макроекономіка західного штибу з її зосередженістю на попиті погано пасувала для впровадження реформ із ліквідації наслідків соціалізму).

Тоді, 1989 року, мені не важко було визначити кінцеву мету інституційної системи економіки: було ясно, що вона має дати змогу швидко й гарантовано наздогнати Захід. Ця система стала дороговказом для реформ. Грунтуючись на своїх попередніх дослідженнях, я був досить упевнений щодо загальних рис такої системи: переважання приватної власності з інтенсивною конкуренцією, орієнтованою назовні, такої, що базується на загальних засадах та є макроекономічно стабільна. З цих характеристик можна було легко вивести основні напрями необхідних реформ, особливо – масивну приватизацію та лібералізацію економіки.

З 1991 року дійшов висновку, що у моїх знаннях про цю кінцеву систему існують суттєві прогалини. Я недостатньо багато знав про феномен держави загального добробуту, надто – про системи пенсійного забезпечення. Цим недоробком, можливо, варто пояснювати відсутність глибших реформ сфери соціального забезпечення у пакеті реформ, прийнятому в грудні 1989 року, а також – що було ще гірше – чому економічний блок уряду не зашкодив запровадженню фіскально руйнівних пропозицій Міністерства праці. Також я був недостатньо обізнаний із системами оподаткування. Ця друга прогалина пояснює, чому 1990 року команда пристала на пропозицію Міжнародного валютного фонду (МВФ) запровадити традиційний прогресивний прибутковий податок із трьома ставками – ця політика потім довела свою недосконалість.

Справжні ж інтелектуальні та практичні виклики постали довкола декотрих аспектів пошуку оптимальної перехідної політики, себто політики, що дозволила би перевести економіку з відчайдушних стартових умов до бажаної кінцевої системи. Тут я відокремлюю загальну стратегію (зміст та розклад усього пакету політик) від визначення декотрих перехідних політик.

Я завжди вважав популярне протиставлення «шокової терапії і поступовості» псевдонауковою нісенітницею, що заважала чіткому осмисленню та слугувала інструментом антиреформістської пропаганди. Саме словосполучення «шокова терапія» відлякує простих людей і саме з цієї метою до нього найчастіше й вдавалися. Що ж до антипода – «поступовості», – то він безнадійно туманний. Дихотомія «шокова терапія/поступовість» не фіксує найважливіших проблем, що виникають за вибору економічної стратегії після розвалу соціалізму. З цієї причини я від самого початку послуговувався іншим понятійним апаратом⁰¹.

По-перше, я розрізняв два типи політики: макростабілізацію та інституціональну трансформацію, поділяючи останню на лібералізацію (себто збільшення ступеня економічних свобод) та глибші інституційні зміни, такі, як приватизація ДП, становлення незалежного центрального банку та трансформація державного управління.

По-друге, я помітив, що ці дві політики відрізняються максимально можливою швидкістю: макростабілізація та лібералізація здатні принести результати значно швидше, ніж більшість глибоких інституціональних змін. Стратегії реформ відрізняються часом їхнього початку, охопленням та швидкістю запровадження. Грунтуючись на цих відмінностях, я визначив радикальну стратегію як пакет з макростабілізації, лібералізації та тих політик інституційної трансформації, що їх, широко охопивши, можна запустити одночасно та які можна запровадити якнайшвидше. Менш радикальні підходи можуть виражатися у здійсненні певних політик по порядку, наприклад – спершу макростабілізація, потім інституційна трансформація (чи навпаки) або ж звужене охоплення, таке, як часткова лібералізація цін чи повільніше запровадження, як, наприклад, послідовна приватизація.

Опираючись на свої попередні дослідження реформ та усвідомлюючи драматичність ситуації у Польщі 1989 року, я був глибоко переконаний, що успіху можна досягти лише завдяки радикальній стратегії, хай навіть вона буде ризикована, оскільки Польща 1989 року була геополітично

нічийною. Мені було зрозуміло, що ризикована стратегія була краща за безнадійну. Саме це обґрунтоване припущення, а не емоційний радикалізм, надавав мені психологічної сили наполягати на радикальних реформах та проштовхувати їх.

Економічний вимір радикального підходу включав досвід попередніх таких реформ, рішучу неподільність ефективної лібералізації та сильну взаємопов'язаність лібералізації та макростабілізації, а також переконливих свідчень, що гіперінфляція вимагає швидкої та радикальної стабілізаційної політики (див. Бальцерович, 1995). Цих аргументів було достатньо для мене, щоб наполягати на радикальній стратегії.

Позаекономічні причини теж були на користь такого підходу. По-перше, я знав, що політичний прорив у Польщі відкривав дорогу до нетривалого періоду, того, що я називав «надзвичайною політикою, коли виявляється легше, ніж за нормальних часів, наполягати на впровадженні важких реформ» (Бальцерович, 1995, с. 202-231). Радикальна економічна стратегія давала можливість якнайкраще скористатися цим подарунком історії. По-друге, люди часто, хай навіть неохоче, змінюють свої звички, якщо бачать радикальні зміни у власному середовищі і впевнені у незворотності тих змін. Я ніколи не вірив у можливість запрограмувати масові зміни у ментальності населення, проте був переконаний: радикальні реформи, які би кардинально змінювали стимули, що ними керуються люди, здатні докорінно змінити масову поведінку.

Кілька специфічніших питань були спірні або ж непевні. Я вважав приватизацію економіки (себто збільшення частки приватного сектору) абсолютно необхідною базовою реформою, як з економічного, так і з практичного погляду. Швидка «трансформаційна» приватизація – тобто приватизація успадкованих ДП – була суттєвою її складовою. Я від початку був переконаний, що для прискорення цього процесу необхідно вийти за межі традиційних методів приватизації, що застосовувалися у країнах Заходу. Справді, починаючи з 1989 року, економічний блок уряду застряг у жвавих дебатах стосовно відносного значення традиційних проти нетрадиційних способів приватизації, щодо того, які саме методи слід використовувати і чи повинна передувати приватизації масова

01 Більше про критику шокової терапії та поступовості, а також альтернативні концепції, див. Бальцерович (1992, с. 4-6; 1995).

корпоратизація ДП (тобто, заміна рад трудових колективів на призначені державою наглядові ради). Я тоді відхилив цей варіант, побоюючись, що це збільшить контроль над економікою з боку уряду та, можливо, посилить бар'єри проти приватизації.

Хоча й віддавав перевагу швидкій приватизації, та для мене було очевидно, що обраний нами радикальний підхід – приблизно одночасний запуск макростабілізації, лібералізації та політик інституційної трансформації – означав, що стабілізацію доводиться здійснювати за умов соціалістичної економіки, яка значно переважає, оскільки приватизація неминуче забере більше часу, ніж макростабілізація та лібералізація. Ми ніколи серйозно не розглядали почерговий варіант (тобто спочатку приватизація, потім стабілізація). Ми вірили, що це безнадійний шлях, адже хаос гіперінфляції, який виникне внаслідок його реалізації, прирече всю програму на невдачу. Я й досі переконаний, що через ранню гіперінфляцію ми повинні були швидко запроваджувати сувору програму стабілізації. Свідомі того, що ДП, яким бракувало приватних і орієнтованих на прибуток власників, не зможуть опиратися тискові вимог збільшити зарплатню, ми запровадили нещадний контроль над підвищенням заробітної платні, що опирався на податкову політику. Однак я досі не був певен стосовно реакції державної економіки, що домінувала, на радикальну економічну програму, надто на її реакцію в частині пропозиції (благ і товарів). Ми не виключали масових банкрутств ДП, але у 1990-х цей сценарій не справдився.

Я вважав уніфікацію валютообмінного курсу та запровадження платіжної конвертованості національної грошової одиниці критичним елементом цього пакета політики. Валютообмінний курс, запроваджений на початку 1990 року, мав слугувати номінальним опертям за тієї стабілізаційної політики та, відповідно, мав підтримуватися впродовж певного часу. Конкретне значення курсу та тривалість періоду, протягом якого його потрібно було підтримувати, були надзвичайно складними завданнями. Міністерство зовнішньої торгівлі наполягало, щоб ми закріпили курс на рівні дванадцяти тисяч злотих за долар, запевняючи, що навіть за такого курсу польський експорт на Захід постраждає. Та разом

із Національним банком Польщі ми встановили курс на рівні дев'яти з половиною тисяч злотих за долар. Валютний експорт 1990 року зріс значно більше, ніж ми розраховували, а цей початковий обмінний курс нам вдалося протримати до травня 1991-го – значно довше, ніж очікували.

Десь усередині 1990 року усвідомили, що запроваджена програма виявилася суворіша, ніж ми планували. Економічний блок дебатував щодо гідної політичної реакції. Більшість моїх радників, включно зі Станіславом Гомулкою, якому я дуже довіряв (і досі довіряю), припускали, що цілком можна собі дозволити певне послаблення фіскальної та монетарної політики. Тож ми послабили обидві. Коли ж побачили, що після різкого зниження у першій половині 1990-го темпи інфляції восени почали зростати, ми знову повернулися до нещадної монетарної політики, не зважаючи на наближення президентських виборів.

Аналіз результатів економічної програми, що її було запроваджено у Польщі впродовж 1990-91 рр., виходить за рамки цього розділу. Але у порівняльній оцінці, виконаній 1993 року, я зазначив, що польська «трансформаційна рецесія» була найм'якша серед посткомуністичних економік, а стабілізаційні результати – порівняно хороші (Бальцерович, 1995, с. 224-231). Радикальна стабілізація та лібералізація заохотили відродження та перехід до приватної економіки. Я вірю, що ці та інші висновки пережили випробування часом⁰¹.

Згідно з моїм очікуванням, радикальна програма швидко зняла проблему масових товарних дефіцитів та знизила інфляцію. Проте корекційне зростання цін у січні 1990 року виявилось значно вище, ніж прогнозоване, а зафіксоване офіційною статистикою падіння ВВП упродовж 1990 року – значно крутіше. Ці дані підігрили ранню критику програми. Трохи згодом я усвідомив, що офіційні дані перебільшували падіння ВВП, оскільки більшою частиною ігнорували приватний сектор, який швидко зростає.

На політичному фронті ми змогли насолодитися періодом «надзвичайної політики». Парламент ухвалив пакет базових реформ наприкінці грудня 1989 року переважною більшістю голосів, включно з депутатами

01 Більше про порівняльний аналіз посткомуністичного переходу див. у Аслунда (2013) та Гартвелла (2013).

реформованої колишньої комуністичної партії. Позапарламентські протести впродовж 1990 року були спорадичні, їх здебільшого організували фермерські лобі. Та хай там як, під час президентських перегонів у другій половині 1990-го прем'єр-міністр Тадеуш Мазовецький несподівано опинився на третьому місці після С. Тимінського, який позиціонував себе як успішний бізнесмен з Канади і виїжджав за рахунок безбожної критики нашої економічної програми та Леха Валенси, який виграв вибори та став Президентом. Мазовецький подав у відставку, і прем'єром призначили Яна Кшиштофа Белецького. Наші з ним стосунки 1991 року були гармонійні (на той час він належав до ліберального табору).

Рік 1991 виявився значно важчий за 1990-й через взаємодію економічних та політичних чинників. На економічному фронті мали б швидко дозріти плоди досягнень 1990 року. Але реакція економіки з боку пропозиції була значно млявіша, навіть попри те, що приватний сектор і далі швидко зростав. Зростання ВВП було значно повільніше, ніж припускали укладачі проекту держбюджету, оскільки зовнішні шоки (зростання цін на нафту та розвал торгівлі з колишніми соцкраїнами) виявилися потужніші, ніж можна було передбачити. До того ж у пенсійному законодавстві 1990 року було припущено серйозних помилок, що призвели до зростання витрат на пенсійне забезпечення. Ці чинники змусили переглянути бюджет: 80% недобору доходів було компенсовано за рахунок урізання витрат і 20% – через збільшення бюджетного дефіциту. Усе це було для мене неприємним шоком.

А на додачу до цього у другій половині 1991 року розпочалась інша виборча кампанія: парламентська. З-поміж понад шістьдесятьох партій, що брали у ній участь, більшість критично висловлювалася щодо економічної програми, осуджуючи, як вони це називали, «надмірний монетаризм» і «план Бальцеровича» та експлуатуючи економічні проблеми у передвиборчій риторичі. У новому парламенті, де сиділо тепер двадцять вісім партій, знадобилося шість-вісім партій для формування уряду. Я покинув посаду в уряді 18 грудня 1991 року, дуже стомлений і без наміру туди повертатися. Я досі був переконаний, що впровадження будь-

якої іншої стратегії, крім радикальної, було б жахливою помилкою, однак я сумнівався також і щодо реакції сторони пропозиції в економіці. Але згодом з'явилися хороші новини: ВВП знову починав зростати.

Ретроспективний огляд періоду радикальних реформ

Озираючись на період із вересня 1989-го по кінець грудня 1991 року, я думаю, що вибір радикальної стратегії був правильний. Це переконання базується на емпіричній літературі про постсоціалістичні економіки: я не знайшов жодного прикладу нерадикальної стратегії (зволікання з реформами чи стабілізацією, уповільнення темпів макростабілізації та цінової лібералізації тощо), що за аналогічних стартових та зовнішніх умов дала б кращі результати. Твердження про те, що «інституціями було знехтувано» я завжди сприймав як претензію, спрямовану проти радикальної стратегії, аналогічну до протиставлення шокової терапії та поступовості.

Особливо важливими та успішними була лібералізація та масова організаційна демонополізація польської економіки, суттєве посилення бюджетних обмежень ДП, уніфікація валютнообмінного курсу, запровадження платіжної конвертованості польського золотого та заснування незалежного центрального банку. Поза цим пакетом реформ, я б також виокремив угоду, підписану навесні 1991 року з нашими кредиторами, щоб зменшити величезний зовнішній борг Польщі на 50% чистої поточної вартості у два етапи – 1991-го та 1994 року.

Запроваджені реформи у декотрих важливих аспектах відходили від початкових намірів економічного блоку уряду. Декотрі з тих відхилень було спричинено певними передумовами, щодо яких ми помилилися в своїх очікуваннях. Усі значні помилки були прорахунками: економічний блок, включно з міністерством фінансів, пристав на низку поганих пропозицій деяких інших міністерств, зокрема, міністерства праці, відповідального за соціальну політику.

Загалом наша найбільша помилка стосувалася пенсій. Її припустилися початком 1990 року, а вибухові наслідки вона мала 1991-го та пізніше.

Річ у тім, що Польща тоді переживала бум виходу на пенсію, до якого додалося різке зростання співвідношення середньої пенсії до середнього віку – від 43% 1989-го до 64% 1992 року (Бальцеревич, 1995, с. 223). Польські пенсіонери виявилися занадто захищеними. Водночас панувала підігріта політиками-популістами громадська думка, мовляв, шокова терапія особливо боляче вдарила по пенсіонерах.

Серед решти помилок було запровадження особливої системи пенсійного забезпечення для фермерів (ця система досі чекає на реформування) та неспроможність дещо вгамувати апетити надміру щедрої системи допомоги з безробіття, запропонованої міністерством праці, яка запроваджувала розширені пільги для випускників вишів, таким чином сприяючи збільшенню числа безробітних.

Ці помилки, можливо, відображали поєднання таких чинників: відносний брак знань серед економічного блоку щодо соціальної політики, успадкована економічна ситуація, що потребувала від команди забагато уваги, а також добрі наміри на тлі технічної некомпетентності міністерства праці.

Кілька років потому я усвідомив, що ми, напевно, могли б запровадити простий фіксований податок на початку 1990-х замість приставати на пропозицію МВФ щодо традиційного прогресивного прибуткового податку 1992 року. Цієї помилки припущено через брак знань у команді (я не пригадую, щоб хтось у Польщі пропонував фіксований податок 1989-1991 рр.). Я пропонував запровадити фіксований податок як частину повномасштабної податкової реформи упродовж 1998-2000 рр., але наразився на сильний опір, тому податку так і не запровадили.

Темпи приватизації ДП були значно повільніші, ніж мені хотілося. Але цієї повільності було дуже важко уникнути через політичний календар тодішньої Польщі. Закон про повномасштабну приватизацію було розроблено у лютому 1990-го, але парламент ухвалив його лише у липні через конкуренцію різних думок щодо методів. Новий міністр приватизації Вальдемар Кучинський, близький помічник Тадеуша Мазовецького, пробув на цій посаді лише три місяці, подавши у відставку в грудні 1990 року. Новий міністр, Януш Левандовський, заступивши на цю посаду

на початку 1991-го, спробував розробити схему масової приватизації⁰¹. Та перш ніж її змогли запровадити, відбулися парламентські вибори восени 1991 року, і Левандовський теж пішов у відставку. Згодом, через популістських політиків, масштаби масової приватизації було звужено, а саму її відкладено.

Ми були значно успішніші з іншими процесами приватизації. Мала приватизація була швидкою. Новий приватний сектор стрімко зростав, бо його рушієм була фондова приватизація: ДП тепер опинилися у суворішому оточенні через нещадну політику макростабілізації та лібералізації. Вони мусили продавати чи здавати в оренду частину свого обладнання, потужностей чи приміщень приватним фірмам (для раннього аналізу, див. Ростовський, 1993). 1990 року я вжив додаткових заходів, щоб підтримати зростання нового приватного сектора: звільнив приватні фірми від податків, підтримував запровадження схем мікрокредитування, а також переконав польсько-американський фонд зосередитися на схемах фінансування малих та середніх підприємств⁰².

Зрештою, я завжди вірив, що продуктивність польської економіки мала б бути ще вища, якби приватизація ДП відбувалася швидше; це вимагало б раннього запровадження якоїсь схеми масової приватизації. Я критикував погляди Корнаї, мовляв, самого лише факту зростання приватного сектору достатньо, щоб приватизація соціалістичної економіки відбулася (Бальцеревич, 1995). Незважаючи на свідчення того, що ДП у Польщі здійснили суттєве переулаштування, відповідаючи на сувору політику макростабілізації та лібералізації (Пінто, Белка і Краєвський, 1993), я був переконаний, що у тривалій перспективі значний державний сектор волів повернутися на «круги своя», отруюючи як економіку, так і політику.

Навряд чи я зможу достатньо наголосити на значенні цілісної економічної команди з виразним і рішучим лідерством. Наша команда складалася зі старих членів «групи Бальцеревича», сформованої ще з кінця 1970-х та 1980-х, нових міністрів, що відповідали за економічний розви-

01 Левандовський був співавтором концепції ваучерної приватизації, запровадженої 1988 р. (Левандовський та Шомбург, 1989).

02 Внаслідок цих заходів частка зайнятих у приватному секторі, крім сільського господарства та кооперативів, зросла з 13% 1989 р. до 34% 1992 р.

ток, та окремих осіб із міністерства фінансів, яких я знав ще з часів своїх досліджень при ЦШПС. Ще було дві групи радників: одна в моєму апараті заступника прем'єр-міністра і друга, до якої входили відібрані академіки. Перша група зосереджувалася на поточних питаннях, друга – на стратегічних економічних консультаціях. Також була ще особлива група, якою здійсно керував мій колишній студент Єжи Козьмінський. Вона опікувалася політичним середовищем, формувала громадську думку та ЗМІ. Співпраця з Національним банком Польщі була дуже плідна, між нами ніколи не виникало суттєвих суперечностей. Без цих особистих зв'язків та певних особливих механізмів координації (Бальцерович, 1995, с. 340-370) ми б не змогли діяти так швидко та впевнено наполягати на нашій радикальній економічній програмі.

Економічний блок був здатен радикально змінити напрям економічної політики, працюючи з практично незмінною державною адміністрацією. Його досвід продемонстрував, що лідерство з командних висот може іноді переінакшити поведінку цілої армії.

Як міністр фінансів я відповідав за величезний податковий апарат. Швидко звільнив усіх голів регіональних дирекцій і замінив їх новими людьми, дібраними у відкритому конкурсі. Саме це, напевно, допомогло нам покінчити з мережею зв'язків між податковим апаратом і держпідприємствами, а отже, зробити їхні бюджетні обмеження суворішими. Також це, вірогідно, допомогло нам уникнути поширення корупції в податковій адміністрації.

Радикальну економічну програму було розроблено і запроваджено впродовж періоду надзвичайної політики, що закінчився навесні 1991 року, і порівняно мало критики було чути від політиків чи ЗМІ. Проте економічний істеблшмент або ж просто не підтримував нас, або ж відверто критикував. Минав час, критика і протести від політиків та зацікавлених груп наростали, особливо 1991 року.

За період запровадження радикальної економічної програми Польща пережила троє виборів: вибори до органів місцевої влади навесні 1990-го, президентські вибори восени 1990-го та парламентські вибори через рік. Найгучніші протести йшли від радикальних політичних груп, які навесні

1989 року не стали учасниками круглого столу, а також – від найкраще організованих лобістів (шахтарів, залізничників та фермерів). Парадоксально, але більше за всіх протестували приватні фермери, які протягом останніх років соціалізму вже володіли близько 70% землі. Через тодішній дефіцит вони не мали жодних проблем зі збутом власної продукції, і для них було шоком, коли такі проблеми виникли на початку 1990 року. До того ж 1989 року вони ще й устигли вхопити прибутків від розвалу, бо останній комуністичний уряд різко підняв ціни на їхню продукцію, натомість ціни на фермерські витратні матеріали зросли значно менше. Коли на початку 1990 року було запроваджено радикальну економічну програму, фермери позбулися цих переваг і критикували її як жорстоку і руйнівну⁰¹. Тим часом я зосередився на політиці та приділяв мало часу, щоб пояснити її громадськості. Вважав, що саме так я зможу найкраще використати цей короткий період надзвичайної політики.

Діяльність після відставки

Період надзвичайної політики закінчився навесні 1991 року, коли почалася звична демократична політика включно зі зростанням ролі політичних партій. Проте нормальна політика у Польщі протягом 1992-1997 рр. була вельми особлива (принаймні згідно із західними стандартами). Польщею правили три коаліції, що приходили одна на місце одної. Остання коаліція, що правила з кінця 1993-го по жовтень 1997-го та до якої увійшли посткомуністичні партії, мала трьох різних прем'єр-міністрів.

Я пішов із посади, не маючи намірів увійти в звичайну політику. Звісно ж, знав, що реформи у Польщі не закінчено і що їх майбутнє залежало від плеяди політичних партій. Але, як уже зазначав, я вважав себе технополітиком, якого кликали діяти під час надзвичайної фази.

⁰¹ Громадська думка 1991 р. була поляризована (Газета Виборча, 30 жовтня, 1991 р.). Більше поляків виступали за вільні ціни, ніж проти них, за приватизацію, ніж проти неї, а також за іноземний капітал, ніж проти нього. Що ж до опитувань громадської думки, то 23% респондентів уважали, що я не повинен обіймати цієї посади в уряді, а 4% вважали, що жодна людина, яка б продовжила мою політику, не повинна бути в уряді. На протилежному боці, 6% хотіло би бачити мене на посаді прем'єр-міністра, 21% хотів, щоб я залишався на своїй посаді, а ще 26% – щоб я лишався в уряді, але обіймав менш важливу посаду.

Упродовж 1992-1994 рр. я стежив за розвитком подій у Польщі та активно співпрацював із польськими ЗМІ, зокрема, пишучи через тиждень по есею для одного з найпопулярніших польських тижневиків, і робив це аж по 2005 рік. Підготував також книжку про трансформацію Польщі «Вісімсот днів керованого шоку», що розійшлася п'ятдесятитисячним накладом і її жваво обговорювали. Чимало часу провів за кордоном (зокрема, як заїжджий науковець при МВФ, Європейському банку реконструкції та розвитку та Світовому банку), досліджував розвиток колишніх соціалістичних країн. Декотрі з них я відвідав, зустрівшись із політиками найвищого рангу. Зрештою, я заповнив прогалини у своїх знаннях держави всезагального добробуту (включно з пенсійними системами), приватизації, оподаткування, освіти, економічного зростання, охорони правопорядку, судочинства й т. ін.

Мені подобалися всі ці види діяльності. Але я дедалі більше переконувався, що необхідні в Польщі реформи блокуються або ж гальмуються. 1994 року декотрі члени «Союзу свободи», реформістської партії, очолюваної Тадеушем Мазовецьким, переконали мене позмагатися за головування у ній. Я вважав, що саме ця партія найкраще відображає мої погляди і потребує підсилення. Але для мене досі психологічно було дуже важко увійти до звичайної політики. Після тривалих вагань, за кілька тижнів до конгресу партії, я вирішив таки до них приєднатися. На початку квітня 1995-го мене обрали головою партії зі значним відривом від решти претендентів, і розпочалася нова фаза мого професійного життя – як очільника найбільшої польської опозиційної партії. Моєю метою було перетворити «Союз свободи» на дисципліновану сучасну партію, щоб на її базі надати новий поштовх реформам у Польщі.

То було нелегке завдання, оскільки в партії було троє колишніх прем'єр-міністрів та більшість колишніх дисидентів. Ми програли президентські вибори наприкінці 1995 року. На початку 1997-го популярність партії упала до близько 5%, але на парламентських виборах у вересні 1997-го ми отримали майже 14% голосів, провівши кампанію під гаслом «Другий план Бальцеровича». Я виборов місце у парламенті від Сілезії,

великого промислового регіону, змагаючись як прихильник вільного ринку проти Мар'яна Кржаклевського, лідера профспілки «Солідарності».

Перебуваючи в опозиції, «Союз свободи» систематично критикував посткомуністичний уряд за уповільнення реформ, включно з приватизацією. Та працюючи з посткомуністичними партіями (і проти «Солідарності»), ми проптовхнули нову конституцію, що її ухвалили на референдумі в травні 1996 року. На базі пропозиції «Союзу свободи» там було закріплено норму про заборону перевищення співвідношення державного боргу понад 60% від ВВП та запропоновано здоровий захист економічних та цивільних свобод. Конституція, запропонована «Солідарністю», була значно слабша у цьому та інших сенсах.

Навіть попри факт співпраці з посткомуністичними партіями над проектом нової Конституції, я не мав жодних намірів формувати з ними правлячу коаліцію: це б знизило політичні шанси «Союзу свободи». Також я мав забагато зауважень щодо їхньої політики. Мар'ян Кржаклевський спромігся розбудувати величезний політичний конгломерат (Виборча Дія Солідарності, або AWS), де домінували профспілки «Солідарності» і було близько сорока дрібних партій, чимало з яких критикували план Бальцеровича. AWS виграв вибори у вересні 1997 року, проте йому бракувало саме «Союзу свободи», щоб отримати контрольну парламентську більшість. Коли час прийшов, я був готовий увійти до цієї непростой коаліції, і це рішення підтримала більшість у моїй партії.

Стабілізація й реформи під час періоду нормальної (але особливої) політики

Після важких перемовин, у жовтні 1997 року я знову став міністром фінансів та заступником прем'єр-міністра з питань загальної координації економічної політики як голова Економічного комітету при Раді міністрів.

Чітко уявляв економічну ситуацію та пов'язані з тим цілі. Головною метою було збільшити темпи економічного зростання у тривалій перспективі через пришвидшення реформ, особливо приватизації, а також

проштовхувати дерегуляцію та реформи пенсійної системи, системи освіти, судочинства, місцевого врядування, а також збиткових галузей виробництва, насамперед – вугільної.

Тим часом дефіцит платіжного балансу швидко зростав, і я хотів уникнути макроекономічної кризи. Тому почав наполягати зменшити дефіцит бюджету через зниження видатків, що теж пішло б на користь забезпеченню довготермінового зростання.

Стосовно ринку праці, то Польща тоді входила в період зростання трудових ресурсів, що відбувалося завдяки збільшенню потоку випускників вишів. Ця можливість також посилювала шанси на прискорене досягнення тривалого зростання. Я також хотів проштовхнути лібералізацію трудового кодексу.

Більшість цих реформ увійшла до коаліційної угоди, часто в загальних рисах. Уряд погодився прискорити приватизацію, щоб посилити зростання економіки. Також він погодився фінансувати перехід до пенсійно-фондової системи у рамках повноцінної пенсійної реформи. Це було моєю ідеєю як один зі способів зробити приватизацію політично привабливішою. Коаліційна угода наголошувала на потребі простішого й нижчого оподаткування, але не вдавалася у деталі податкової реформи. Я додав її – з великими боями – у другій половині 1998 року.

Перебувати в одному уряді з AWS було не надто великим задоволенням. Після порівняно м'якого першого року почали спливати конфлікти й протиріччя – переважно тому, що AWS був надто різношерстою коаліцією. Врешті-решт групи всередині AWS почали голосувати проти урядових пропозицій та проштовхувати через парламент закони, що суперечили узгодженій раніше програмі. Посткомуністичні партії підтримували обидва різновиди заходів. Цей феномен я називав подвійною опозицією: одна офіційна та одна всередині AWS⁰¹.

Ситуація вельми відрізнялася від тієї, що була впродовж періоду надзвичайної політики. Втім, я був рішуче налаштований тримати лінію

01 Я намагався заручитися підтримкою опозиції для декотрих не таких уже й суперечливих заходів, але та зазвичай відмовляла, підтримуючи натомість фінансово руйнівні законопроекти навіть тоді, коли дедалі очевиднішою ставала вірогідність її перемоги на виборах 2001 р. і вона змушена буде сама відповідати за власні рішення. Така модель деструктивної опозиції стала нормою в Польщі.

дисциплінованої фінансової політики та реформ⁰¹. Щоб домогтися цього, вдавався до різних механізмів:

- Я створив чудову економічну команду. Підібрав дуже хороших депутатів у міністерства фінансів і, знову ж таки, у мене були дві групи радників: стратегічна команда, що її очолював Яцек Ростовський, та група, що консультувала з поточних питань і допомагала координувати політику різних міністерств. Також у мене була чудова група молодих помічників, зазвичай – колишніх студентів.
- Я надавав великого значення зв'язкам із громадськістю, активно працював із ЗМІ, організував чудову комунікаційну команду молоді. Ми весь час досліджували протести і намагалися бути на передньому краю. Скажімо, перед протестами медиків опублікували й пропагували *«Чорну книгу розтрат у сфері охорони здоров'я»*. Ми також очікували найзапекліших форм демонстрацій. Тому, наприклад, я не був шокований, коли бізнесмени, які доти насолоджувалися до абсурду щедрими податковими пільгами за працевлаштування інвалідів, організували перед міністерством фінансів демонстрацію на візках. Після важкої боротьби у парламенті ми знизили ці податкові привілеї.
- Ми підготували стратегічні документи, покликані координувати й дисциплінувати коаліційну політику, та переконали уряд ухвалити їх. Найважливішою була довготермінова стратегія економічного зростання та державних фінансів, прийнята 1998 року. Іншим таким прикладом був закон про державні фінанси, який підвищив прозорість та запровадив дві нижні «стелі» для державного боргу – 50% та 55% від ВВП (щойно досягалося цих «стель», відразу мали спрацьовувати певні фінансові заходи). Я також запровадив практику публікації «чорних списків» підприємств із найбільшими затримками податкових розрахунків та публічного ухвалення всіх рішень податкової адміністрації з відтермінування та зниження податкових платежів.

01 У досягненні цієї мети мене підтримувала Ганна Гронкевич-Вальц, голова Національного банку Польщі, а також новостворена монетарна рада.

- Я пов'язав в один пакет менш популярну (приватизація) та більш популярну (створення дворівневої пенсійної системи) реформи.
- Я намагався мобілізувати різні групи та інституції на підтримку тих чи тих реформ. Створив і очолив комісію з питань дерегуляції. Туди входили урядовці, позаурядові експерти та журналісти. Виявивши, що місцеві громади, на території яких розташовано вугільні шахти, були незадоволені ними, оскільки ті не сплачували податків, я сформував коаліцію з місцевими посадовцями від тих громад, щоб чинити тиск для пришвидшення реструктуризації копалень. На фінансування цього проекту отримав позику від Світового банку, сподіваючись, що експерти банку допомагатимуть стежити за процесом і теж чинити тиск з метою приватизації тих шахт⁰¹.
- Я розвивав альянси між «Союзом свободи» та окремими групами та їхніми організаціями, особливо у середовищі бізнесу, але також і з поміркованими екологами, реформістськими вчителями, керівниками лікарень, реформаторами в місцевих органах влади та окремими журналістами.

З огляду на ту нелегку коаліцію, а також на зовнішні економічні струси 1998 року (Східно-Азійська криза, російська криза), макроекономічні та системні результати політики, впроваджуваної з листопада 1997-го по травень 2000 року, у ретроспективі мають не такий уже й поганий вигляд:

- Фіскальні дефіцити було суттєво зменшено, а співвідношення державного боргу до ВВП почало падати. Правда, дефіцит платіжного балансу і далі зростав, адже між моментом запровадження політики та ефектом від неї завжди є затримка у часі, до того ж ми зазнавали впливу зовнішніх шоків. Та все ж нам вдалося запровадити додаткові обмеження щодо зростання державного боргу.
- Приватизацію було радикально прискорено. Вона охоплювала більшу частину банківського сектора, крупну металургію, телекомунікації та чимало виробничих ДП (але не копальні чи залізниці).

01 Був розчарований пасивністю експертів Світового банку. Ще гіршу поведінку мені довелося спостерігати 2001-го та 2013 року, коли польський уряд Дональда Туска почав демонтаж фінансованої пенсійної системи, що її було раніше запроваджено за рекомендацією банку.

- Ми здійснили ґрунтовну пенсійну реформу, яка радикально переклонила нас на систему пропорційних відрахувань пенсій та запровадила обов'язкове страхування. Перехід до цієї системи спершу планувався фінансувати коштом приватизаційних надходжень. Зв'язок між приватизацією та пенсійною реформою протягом 1998-2000 рр. спрацював.
- Попри протести шахтарської профспілки, більшу частину вугільно-видобувної галузі вдалося реструктурувати. Число шахтарів знизлося, хоча й не так ефективно, як я планував досягти.
- Попри протести профспілки залізничників, залізничну інфраструктуру теж вдалося відділити від решти функцій та підрозділів.
- Стосовно дерегуляції, нам вдалося успішніше скасовувати різні міністерські постанови, ніж припиняти дію зайвого та шкідливого законодавства. Повноцінна лібералізація трудового кодексу, яку підготувала комісія з питань дерегуляції, не пройшла через політичну систему. Як я й побоювався, невдача з лібералізацією трудового кодексу зробила додатковий внесок у зростання безробіття серед молоді. Політичні сили Польщі, за фактом, змарнували демографічні дивіденди⁰¹.
- Упродовж літа 1998 року я запропонував повноцінну податкову реформу, що містила фіксовану ставку прибуткового податку, реформу податку на доходи корпорацій та зміни у декотрих інших податках. Запропоноване перетворення було описано у «Білій книзі оподаткування», яка поєднала повноцінний діагноз та пропозиції щодо нашої системи оподаткування. Запропоновані реформи, особливо фіксовану ставку та скасування різноманітних податкових пільг в обмін на запровадження нижчих ставок, демагогічно розкритикувала опозиція та погано прийняла частина AWS⁰². Після тривалих перемовин

01 Головною (та достатньою) причиною заблокування реформи був дуже великий вплив федерації профспілок у двох найбільших політичних блоках, що конкурували між собою, – посткомуністів та «Солідарності».

02 Опозиція аргументувала, що фіксований податок піде на користь багатих за рахунок бідних. Насправді ж, від запропонованого податку – завдяки підвищенню неоподаткованого мінімуму – вигравали саме люди з нижчим рівнем доходів.

із лідерами AWS я погодився на дві ставки прибуткового податку, і, значно урізавши його в листопаді 1999 року, цей пакет реформ таки пропустив парламент. Однак, президент Александер Квасневський наклав вето на реформований прибутковий податок, ухваливши інші зміни. За іронією долі, перебуваючи при владі 2004 року, посткомуністичні партії запровадили зміни до прибуткового податку, що були дуже близькі до фіксованого чи навіть пропорційного податку (самозайняті люди могли обрати собі ставку, а самозайнятим, за фактом, міг оголосити себе будь-хто).

За таких політичних обмежень сумніваюсь, що ми змогли б домогтися кращих макроекономічних чи систематичних результатів. Можливо, нам варто було б спробувати також ліквідувати пенсійні привілеї, пов'язані з різноманітною фаховою діяльністю, а також підвищити пенсійний вік⁰¹. Але я скептично ставлюся до того, що ми могли б у цьому розраховувати на достатню підтримку навіть у AWS, не кажучи вже за опозицію. Підсвідомо я розумів, що, можливо, було помилкою запроваджувати другий шар місцевого врядування (*новіти*) та – щодо цього немає сумніву – створювати так багато адміністративно-територіальних одиниць цього рівня. Я намагався скоротити їхню кількість, але мені забракло підтримки в уряді.

Від початку 2000-х парламентська коаліція AWS практично перестала працювати через те, що декотрі її депутати регулярно голосували в унісон із офіційною опозицією проти свого ж уряду. У березні 2000-го я надав керівництву AWS два списки: «негативний» (подані на розгляд парламенту законопроекти, що їх AWS має відхилити) та «позитивний» (відповідно, перелік заходів, вартих підтримки). Партія відмовилася взяти на себе щодо них бодай одне чітке зобов'язання. Це стало основною причиною того, що наприкінці травня 2000 року на мою пропозицію «Союз свободи» покинув уряд. Водночас ми пообіцяли підтримувати у парламенті всі ініціативи, що збігалися з нашою програмою.

Я зосередився на підготовці «Союзу свободи» до парламентських виборів 2001 року. На нас чекала перспектива опинитися після виборів в опозиції. Мене не переповнював ентузіазм щодо посади лідера опозиційної партії, але я відчував моральний обов'язок залишитися з «Союзом свободи» та продовжити робити свою справу так добре, як тільки міг. Але всередині партії виникла опозиція щодо мого лідерства. Вона складалася з членів, які вважали, що «Союзіві свободи» слід змінити імідж із, як вони висловлювалися, надмірно «економічного» на традиційніший «турботливий». Інша група воліла дотримуватися попереднього курсу. Я міг би виграти це змагання на партійному конгресі у грудні 2000-го, але вирішив, що ситуація, яка склалася, звільняла мене від морального обов'язку продовжувати бути головою партії⁰¹. Тому я оголосив, що не балотуватимуся на виборах 2001 року.

Після мого рішення несподівано відкрилася вакансія голови Центрального банку. Президент Квасневський висунув мою кандидатуру на цю посаду, і парламент ухвалив мене наприкінці грудня 2000-го. Заступив на посаду в січні 2001 року і обіймав її до січня 2007-го. Я головував у двох монетарних радах і очолював банківську комісію. Мені допомагали компетентні банківські наглядовці, які належали до центрального банку. Поступово понижуючи попередньо підняті офіційні облікові ставки, нам вдалося приборкати інфляцію з понад 10% 2000 року до близько 2% 2005-06 рр. Порівняно обмежувальна монетарна політика, поєднана з децицією наглядових регулювань, допомогла Польщі уникнути перегріву ринку житлового будівництва, що, своєю чергою, зробило її єдиною країною Європейського Союзу, яку оминула рецесія після 2008 року. У своїй наглядовій роботі я заохочував приватизацію декотрих банків і реструктуризацію найбільшого державного банку.

Упродовж моєї каденції Національний банк Польщі пережив два поспіль недружніх одини до одного уряди – посткомуністичний та той,

01 Обидві реформи було запроваджено урядом прем'єр-міністра Дональда Туска.

01 На конгресі переважало традиційніше крило, але 2001 року вони так і не пройшли до парламенту. Поступово партія зникла з польської політичної сцени. Ліберальне крило покинуло партію після згаданого конгресу і злилося з іншими політичними групами, сформувавши Громадянську платформу. Вони отримали майже 13% на виборах 2001 року, ставши потім однією з найбільших партій Польщі, очолену Дональдом Туском.

що його очолював Ярослав Качинський. Обидва уряди виступали проти монетарної політики центрального банку та його незалежності⁰¹. За підтримки Європейського центрального банку та, насамперед, польських ЗМІ, мені вдалося відбити ці атаки, зміцнивши таким чином незалежність Національного банку Польщі.

Прикінцеві ремарки

Досвід Польщі демонструє, що, дотримуючись певних умов, стабілізація та реформи можливі як за надзвичайної, так і за нормальної політики. За надзвичайної політики швидкість має вирішальне значення. Можливість діяти швидко передбачає необхідність мати заздалегідь заготовлений план ще до того, як відчиниться вікно можливостей. Хоча швидкість та попередня підготовка важливі також і за нормальної політики.

За обох періодів порівняно легко залагоджувати аналітичні питання, натомість найбільші виклики становлять проблеми управлінські та політичні. Щоб бути успішним, реформатор мусить інтелектуально володіти економічною стратегією. Він чи вона повинні також мати особисті якості та навички, необхідні для того, щоб давати раду з управлінськими та політичними аспектами запуску та впровадження радикальних перетворень. Мало людей поєднують інтелектуальні, управлінські та політичні якості, необхідні, щоб бути успішним реформатором. Здатність таких людей обіймати лідерські посади теж переважно річ випадкова. Іноді їм можуть перешкоджати непереборні обставини. Тому успіх чи невдача радикальних реформ – це наслідок складної взаємодії між особистістю та ситуаційними змінними. Як за надзвичайної, так і за нормальної політики перемога залежить від цілісної, добре зорганізованої, рішучої команди з чітким лідерством.

01 Лідер посткомуністичного уряду, Лешек Міллер, зажадав від нас знизити відсоткові ставки ще швидше, щоб потім відмовитися від вільного рухомого курсу. Він погрожував увести кількох нових членів у монетарну раду. Уряд Качинського, що йому були не до вподоби декотрі мої рішення на посаді голови банківської комісії, створив спеціальну слідчу комісію в парламенті для розслідування всіх банківських приватизацій у Польщі. Я не прийшов на засідання комісії, оскільки не бажав створювати прецеденту, що послабив би незалежність центрального банку. Моє рішення потім цілком підтримав Конституційний суд.

У Польщі, як і в решті посткомуністичних країн, реформи були швидші й успішніші у підприємницькому секторі, ніж в інших сферах, завдяки приватизації. Ті ДП, що лишилися у Польщі, зазнали фінансових збитків або ж перебувають у квазімонопольному становищі. Реформа державних установ та систем виявилася значно повільніша та менш ефективна, особливо у царині охорони здоров'я, вищої освіти, правоохоронних органів та судочинства. Тому саме у державному секторі зосереджено більшість проблем, що залишилися. Пенсійну систему переважно було відреформовано, проте перетворення значно відкотилися назад, і кульмінацією цього процесу де-факто стало руйнування системи обов'язкових відрахувань за уряду Туска упродовж 2011-го та 2013 років⁰¹.

Політична критика стабілізації та реформ у Польщі йшла майже винятково від етатистів, які опиралися фіскальній консолідації, приватизації та дерегуляції, а надто – ринку праці. Перебуваючи при владі, політичні противники стабілізації та ринкових реформ воліли відтермінувати фіскальну корекцію та приватизацію. Та, на щастя, вони уникали заходити ще далі й не вдавалися до агресивної фіскальної стимуляції чи будь-яких інших значних відкочувань реформ (за винятком відновлення пенсійних привілеїв для держслужбовців та шахтарів).

Дисциплінуючи та стабілізуючи, монетарна політика загалом відіграла важливу роль. Вона була можлива завдяки незалежності центрального банку, яку всіляко захищали та посилювали, відбиваючи політичні атаки на неї.

За період з 1989-го по 2013 рік ВВП Польщі більш ніж подвоївся – як на мене, це найбільше досягнення перехідної політики. Таке надзвичайне зростання стало кумулятивним результатом реформ підприємницького сектора та макроекономічної політики (особливо – монетарної), що запобігло виникненню перегріву й бульбашок.

01 Пов'язане з цим законодавство має бути розглянуто Конституційним судом.

Посилання

- Андерс Аслунд. 2013. *Як будувався капіталізм*, 2-е видання. Нью-Йорк: Кембрідж Юніверсіті Прес.
- Лешек Бальцеревич. 1992. *Вісімсот днів керованого шоку*. Варшава: Польський Видавничий Дім (BGW).
- Лешек Бальцеревич. 1995. *Соціалізм, капіталізм, трансформація*. Будапешт: Сентрал Юніверсіті Прес.
- Крістофер Гартвелл. 2013. *Інституціональні бар'єри за переходу: дослідження продуктивності та відхилень перехідних економік*. Нью-Йорк: Пелгрейв МакМіллан.
- Стефан Кавалець. 1989. *Приватизація польської економіки*. Комуністичні економіки 1, № 3: 214-56.
- Янош Корнаї. 1980. *Економіки дефіциту*. Амстердам: Північна Голландія.
- Януш Левандовський та Ян Шомбург. 1989. *Реформа форм власності як основа соціальної та економічної реформи*. Комуністичні економіки 1, № 3: 257-68.
- Браян Пінто, Марке Белка та Стефан Краєвський. 1993. *Трансформація державних підприємств у Польщі: свідчення з фірм обробної галузі*. Документи Брукінгз з економічної діяльності, № 1. Вашингтон: Брукінгз Інстіт्यूшн.
- Яцек Ростовський. 1993. *Наслідки надшвидкого зростання приватного сектора в Польщі*. Дискусійний матеріал ЦЕП № PD0159. Лондон: Центр економічної продуктивності.
- Джон Вільямсон, 1994. *Політична економія політичної реформи*. Вашингтон: Інститут міжнародної економіки.

Регрес

Відкочування реформ в Угорщині після обнадійливого початку

Лайош Бокрош

Затемнення у полудень раптово накрило Угорщину після того, як вона вже пододала більшу частину переходу. Ринкові реформи відкочено назад, а демократичні інституції зруйновано в ім'я того, що в Росії назвали «керованою демократією». Угорщина, піонер глибоких демократичних змін та повноцінних демократичних реформ упродовж усіх 1990-х, зараз є одним із найдошкульніших прикладів економічного та соціального регресу нового століття.

Ми отримали знамення того, що має відбутися 2000 року, коли Владімір Путін прийшов до влади у Росії. В Угорщині то була середина правління першого коаліційного уряду «Фідес», що керував країною з 1998 по 2002 рр. Цей режим був багатий на символічну політику, але бідний за суттю. Прем'єр-міністр Віктор Орбан жадав спроектувати власну ностальгію за міжвоєнною Угорщиною на громадське життя, возячи корону св. Стефана, першого короля Угорщини, вгору і вниз Дунаєм, а потім виставляючи її десь на видному місці у маєстатичній неоготичній будівлі угорського парламенту. Мало хто тоді усвідомлював, що злам століть стане точкою драматичного розвороту в посткомуністичній історії Угорщини. У ретроспективі, зараз можна означити 2001 рік як початок тривалого

Лайош Бокрош – депутат Європарламенту від Угорщини та лідер «Руху за сучасну Угорщину»; голова та керівник Будапешт Банку (1991-1995 рр.); міністр фінансів Угорщини (1995-1996 рр.).

періоду економічного та суспільного занепаду та регресу, що йому поки не видно кінця-краю.

Цей розділ аналізує історію цього розвороту в модернізації Угорщини. Він показує, як націоналістична та популістська політика одного уряду за іншим призвела до помітного послаблення угорської економіки та позначила ерозію молодого демократичного устрою.

На час політичних змін початку 1990-х років угорська влада заходила ретельно розбудовувати демократичні інституції. У першій декаді переходу (1990-2000 рр.), вона впровадила повноцінні та далекосяжні структурні реформи, що спричинили повну інтеграцію невеличкої та відкритої угорської економіки у єдиний європейський ринок.

Розвиток подальших подій різко контрастує з першою декадою переходу. Починаючи з 2001 року жоден уряд не намагався розширити масштаб чи поглибити вплив бодай однієї з ринково орієнтованих реформ, які б наблизили угорську економіку до конвергенції зі стандартами Європейської Спільноти. До того ж починаючи з 2010 року, уряд дав задній хід кільком суттєвим структурним реформам, що свого часу перетворили Угорщину на одну з найпродуктивніших економік Центрально-Східної Європи, якою вона лишалася до середини 2000-х років.

Другий уряд «Фідес», що прийшов до влади з двома третинами парламентської більшості у 2010 році, серйозно послабив верховенство права, запровадивши каральне законодавство, що повернуло час назад; знищив право приватної власності, націоналізувавши приватні фонди обов'язкового пенсійного забезпечення; наплотив штучних монополій у роздрібній торгівлі тютюном, що спотворювали ринок; підірвав права власності на сільськогосподарські землі; переписав підручники початкової та середньої школи; запровадив каральне та хижацьке оподаткування в банківській сфері, роздрібній торгівлі та ЖКГ; а також удався до інших заходів, що скерували реформи у зворотному напрямку.

Між 2010-2014 рр. угорський уряд або ж серйозно послабив, або ж зруйнував усі інституції, що були важливими стримувачами та противагами у демократичному устрої, включно з Конституційним судом, Агенцією державного аудиту, Генеральною прокуратурою, Фіскальною

радою та Радою ЗМІ. Усі державні органи поза урядом тепер очолюють політики з партії «Фідес», призначені на дев'ять-одинадцять років. У більшості випадків по закінченні цього терміну їхня каденція автоматично поновлюється, якщо лише не вдасться зібрати двотретинної більшості, щоб змістити їх із посад. Через те, що уряд запровадив новий основний закон (Конституцію) без обговорень та досягнення політичної згоди, а також вносив до неї зміни п'ять разів упродовж останніх двох років, верховенство права вже не застосовується до економічного, політичного та суспільного життя Угорщини⁰¹.

Було також обмежено свободу слова. Усі три державні телевізійні канали суворо контролюються правлячою партією та слугують інтересам уряду. Опозиційні політики можуть доносити свої думки лише через одну приватну телевізійну та радіостанцію з обмеженим покриттям. Загроза втратити ліцензії на мовлення та державні замовлення на рекламу примусила решту приватних каналів скоритися.

Зараз країна набула чимало рис авторитарної держави. Не існує жодних обмежень на довільну інтервенцію чи втручання держави у приватне життя громадян, бізнесу чи громадських організацій. Закон підпорядковує політичним цілям правлячої партії. Люди бояться відкрито висловлювати свої політичні симпатії та думки. Держслужбовців і працівників державного сектору залякали так, що вони бояться відвідувати мітинги опозиційних партій та не бажають підписувати своїх виборчих списків. У багатьох випадках їх примушували брати участь у проурядових демонстраціях. Опозиційні активісти стають жертвами словесних образ та агресії. Декотрих членів сімей опозиціонерів чи видатних журналістів було звільнено з роботи.

Прем'єр-міністр Угорщини Віктор Орбан регулярно виступає проти лідерів та політики Європейської Спільноти від Брюсселя в ім'я «боротьби за свободу». Він часто робить похмурі пророцтва щодо кінця Західної цивілізації, нахваляючи водночас авторитарні режими Росії, Китаю,

⁰¹ Різноманітні міжнародні установи, зокрема, Венеціанська комісія Ради Європи, Європейський парламент (у відомому звіті Тавареса), Трансперенсі Інтернешнл та «Репортери без кордонів», – задокументували природу тих змін.

Туреччини, Казахстану та, іноді, Азербайджану й Саудівської Аравії⁰¹. У його картині світосприйняття ліберальна демократія довела свою неспроможність і на Сході починається новий світанок. Цей ретроградний світогляд прив'язує майбутнє Угорщини до агресивної російської посткомуністичної моделі державного контролю та олігархії⁰². Корупція сягнула рівня урядової політики та стала повсякденною практикою в усіх царинах громадського життя.

Славетний початок: Перша декада переходу

Упродовж першої декади перехідного періоду я іноді був глибоко занепокоєний і незадоволений швидкістю та природою структурних реформ. Але зараз, озирюючись назад, чітко видно, що Угорщина – це видатний приклад успішного переходу.

Стартові умови для трансформації були сприятливі:

- В Угорщині була найвідкритіша та найбільш ринково орієнтована економіка з-поміж усіх країн-членів Варшавського договору. Уже у 1980-х роках половина її зовнішньої торгівлі припадала на країни Заходу.
- У нас не було тих ганебних дефіцитів споживчих товарів, окрім хіба що черг на встановлення телефону, машини і житло. Їжа була дешева і був її надлишок.
- Ціна та внутрішня торгівля були доволі лібералізовані, однопартійна держава і далі тримала в своїх руках небагато монополій.
- Було дозволено приватне підприємництво, до того ж не лише у масштабі дрібних фермерських господарств, а й у промисловості та сфері послуг.

Деякі помітні ринкові реформи було запроваджено ще навіть до розвалу комуністичної системи. Скажімо, 1987 року. Угорщина заснувала дво-рівневу банківську систему з автономним центральним банком та комерційними банками, що мали змогу конкурувати. 1988 року створено сучасну систему оподаткування включно з прибутковим податком та податком на додану вартість (ПДВ), а також вторинний ринок корпоративних та муніципальних облігацій⁰¹.

Звісно, просто «порівняно більшої» відкритості та орієнтованості на ринок було недостатньо, щоб перетворити угорську економіку на таку ж ефективну, як західні ринкові економіки. Державні підприємства завжди домінували в економічному ландшафті, й більшість із них була збиткова. Ринок капіталів був заборонений. До цього ж передчасно було створено країну загального добробуту зі щедрими соціальними трансфертами, які, однак, не підкріплювалися ефективною ринковою економікою⁰². Протягом 1970-х та 1980-х років усю цю конструкцію співпраці економіки та соціальної сфери було щедро фінансовано за рахунок зовнішніх запозичень (Бокрош, 2013, с. 65-66).

Вважалося, що Угорщині поталанило уникнути революцій та політичних заворушень у момент, коли нарешті розвалилася однопартійна система (за прикладом Польщі, тут відбулися дискусії за круглими столами, де було погоджено перехід до багатопартійної, плюралістичної та представницької демократії). Відсутність видимої зміни режиму створювала ілюзії щодо масштабу тієї реструктуризації, якої потребувала економіка. Скажімо, приватизація, а надто зі залученням стратегічних іноземних інвесторів, була і є насущною на порядку денному, натомість більшість людей в Угорщині так і не зрозуміла її призначення та не усвідомила цінності.

Попри великі перешкоди – зокрема, політично вмотивованим страйком будапештських таксистів наприкінці 1990 року, – перший демократично обраний прагматичний уряд Йозефа Анталла спромігся на чимало суттєвих реформ. Ці перетворення зумовили фундаментальну

01 Гідеон Рахман, «Неліберальний світ Віктора Орбана», Файненшл Таймс, 30 липня 2014 р., <http://blogs.ft.com/the-world/2014/07/viktor-orbans-illiberal-world/>

02 Найкращим прикладом цієї нової політичної та економічної орієнтації є готовність угорського уряду в січні 2014 р. позичити 10 млрд євро у Росії на розширення АЕС у Паксі. Росії дістався контракт на спорудження двох нових реакторів потужністю 1000 мВт у Паксі без міжнародного тендеру.

01 Див. повний список доперехідних реформ у Бокрош (1998, с. 243-244).

02 Янош Корнаї (1992) увів до вжитку фразу «держава передчасного соціального добробуту».

перебудову та приватизацію угорського підприємницького сектору. Уряд створив сильну та прозору агенцію з питань приватизації, що зосередила всі державні права власності в руках ефективного та гнучкого закладу. Це полегшувало для потенційних покупців перемовини з владою, даючи впевненість, що вони звернулися саме туди, де реально залагодять ці питання. Нові закони про банківську, страхову діяльність, управління державною власністю, приватизацію, бухгалтерський облік та звітність, банкрутство та ліквідацію зробили значний внесок у доволі швидке та всеохопне омолодження корпоративного ландшафту⁰¹.

Усі посткомуністичні країни постраждали від того, що багато вчених називають «перехідною» чи «трансформаційною» кризою (ЄБРР, 1999; Корнаї, 2008). Внаслідок глибокої перебудови та повномасштабної приватизації, падіння виробництва в угорській економіці було відносно м'яке, надто якщо порівнювати з колишніми республіками Советського Союзу з їхніми громіздкішими економіками. Згідно зі статистикою ООН, Угорщина втратила 14% ВВП між 1989-м та 1995 роками, значно менше, ніж становило падіння виробництва у Росії (40%) чи Україні (54%) (UNECE, 2000, с. 225). На початку 1990-х був момент, коли Угорщина залучала більше половини всіх прямих зарубіжних інвестицій, що тоді надходили до посткомуністичних країн Центрально-Східної Європи – справді приголомшливий старт.

У цьому захопливому дійстві бракувало єдиної важливої складової: розумної фіскальної політики. Наприкінці 1994 року Угорщина перебувала на межі дефолту. Другий демократичний уряд, очолений соціалістом Дьюлою Горном, не мав жодного іншого вибору, крім як запровадити повномасштабну програму макроекономічної стабілізації, що він і зробив у березні 1995-го. Програма мала чотири основних елементи:

- одноразову дев'ятивідсоткову девальвацію форинта та запровадження попередньо анонсованої рухливої прив'язки з поступовим зниженням курсу;
- восьмивідсоткове додаткове мито на весь імпорт, окрім енергоносіїв та інвестиційних товарів, із попередньо анонсованим чітким розкладом скасування цих заходів у майбутньому;
- погоджене перемовинами більш ніж десятивідсоткове зниження реальних зарплат, а також пониження інфляції з метою відновити міжнародну конкурентоспроможність угорської робочої сили; та
- деякі структурні реформи (Бокрош, 1998, с. 250-257).

Широка програма Міжнародного валютного фонду та перспектива членства в Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) на початку 1996 року підтримали фіскальну стабілізацію та економічне зростання.

Пакет заощаджувальних заходів був непопулярний в часі запровадження, але спрацював він доволі добре. Позитивні компоненти тієї програми, що вплинули на сторону пропозиції, з надлишком компенсували згортання попиту, спричинене заощадливими заходами. Опитування зафіксували помітне поліпшення довіри з боку бізнесу та передбачуваність політики. Уже й так глибоко перебудований та омолоджений підприємницький сектор швидко та з ентузіазмом відреагував на цілісні сигнали від політиків, запустивши цикл позитивного відгуку на них. Угорська економіка пережила стрімке відродження та насолоджувалася помітним періодом експортно орієнтованого, підживлюваного інвестиціями, доволі широкоохопного та фіскально й фінансово міцного зростання між 1996-м та 2001 роками. Навіть короткочасний ефект вражав. Дефіцит платіжного балансу впав з \$4 млрд 1994 року до \$2.5 млрд 1995-го та \$2 млрд – 1996 року, і їх було профінансовано повністю за рахунок притоку прямих зарубіжних інвестицій, що жодним чином не збільшували зовнішніх боргів. Вирішальним чинником, що стояв за цим помітним покращенням, був новий експортний бум: імпорт зріс на 3-5%, а експорт – на 8-10% у 1995-1996 рр. (Бокрош, 1998, с. 257).

⁰¹ Сучасні аналітики виявили, що темпи приватизації в Угорщині були занадто повільні порівняно з Чехословаччиною та рештою посткомуністичних країн, які запровадили тоді схеми масової приватизації, що їх нині заведено вважати сумнозвісними. Відсутність повномасштабної масової приватизації з часом довела, що іноді немає лиха без добра. Традиційні методи, можливо, були повільніші, але завдяки ним досягалися дві найважливіші мети корпоративної реструктуризації: залучення свіжого капіталу та ґрунтовні зміни у корпоративному управлінні (Бокрош, 2013).

Корекцію у зовнішніх фінансових потоках було доповнено суттєвим зниженням зовнішнього боргу. У липні 1995 року валовий зовнішній борг Угорщини становив \$33.2 млрд, а чисті борги – \$21.6 млрд. Станом на липень 1996 року – лише роком пізніше – відповідна цифра впала до \$28.5 та \$15.3 млрд відповідно, – не лише завдяки прямому ефекту від стабілізації, а й через накопичення надлишку на капітальному рахунку платіжного балансу. 1995 року отримані прямі зарубіжні інвестиції сягнули \$4.5 млрд унаслідок успішної приватизації другої частини MATAV (Угорської телекомунікаційної корпорації) та газових і електророзподільних компаній. Надходження від приватизації крупних підприємств ЖКГ було використано на погашення державного боргу. Внаслідок цього угорська економіка неймовірно швидко вирвалася із спустошливої пастки поєднання державного та зовнішнього боргу. Це досягнення покращило довіру бізнесу, спричинивши подальше продуктивне інвестування.

Попри те, що структурні реформи не були далекосяжні, вони все ж були важливі. Ці перетворення покликані були змусити людей перестати сприймати безкоштовні державні послуги як належне і створити стимули, щоби покласти край «пасажиризму». Запровадження символічної оплати за здобуття вищої освіти було певною межею, що відокремлювала від усього перехідного світу. Серед решти заходів була переорієнтація соціальних трансфертів на користь нужденних через часткову перевірку засобів до існування, запровадження співоплати за стоматологічну допомогу, скасування безкоштовного страхування від нещасних випадків для одноосібних підприємців, обмеження лікарняних відпусток, запровадження казначейської системи керування державними фінансами та скорочення субдержавного запозичення.

1998 року уряд вдався до ще однієї додаткової значної структурної реформи: обов'язкових приватних пенсійних фондів для людей, які вперше входять на ринок праці. Це історичне за значенням запровадження багатостовпкової пенсійної системи в посткомуністичній Центрально-Східній Європі навряд чи можливо переоцінити. Адже ці країни переживають не лише серйозний демографічний спад через різке скорочення та старіння населення, а й страждають від браку соціальної солідарності,

що дісталася від комунізму (Бокрош, 2013, с. 167). Уникнення оподаткування та ухиляння від нього є своєрідним видом вітчизняного спорту в колишніх комуністичних країнах. Більшість людей очікують на збільшення пенсій та покращення послуг у сфері охорони здоров'я, відмовляючись натомість від співмірних внесків у соціальне забезпечення. Роботодавці та працівники об'єднуються проти держави, мінімізуючи витрати на фонд оплати праці інші. Наслідок – падіння по спіралі як якості послуг, так і фінансової спроможності цього сектору.

Запровадження багатостовпкової пенсійної системи мало на меті дати раду цим системним вадам. Створення приватних обов'язкових пенсійних фондів примушувало громадян накопичувати особисті заощадження для власного ж майбутнього блага. Приватні фонди заснували видимий зв'язок між особистими внесками та благами – на мою думку, найважливіша систематична реформа в Угорщині. На жаль, це було останнє із запроваджених перетворень.

Застій і стагнація: друге десятиріччя переходу

Перший уряд «Фідес» прийшов до влади 1998 року. Попри його глухоніму антипропаганду фінансової стабілізації 1995 року, він не міняв цієї економічної політики аж до 2001-го. Важливою ознакою угорської економічної моці був той факт, що вона не сильно постраждала від композитної російської кризи 1998-1999 рр. Угорські політики теж не почувались зобов'язаними міняти курс лише через різке падіння російського імпорту з Угорщини. Розворот став безпосереднім наслідком трьох головних чинників: початком чергової виборчої кампанії, бульбашками доткомів на міжнародних ринках капіталів, а також глобальним смутком після терористичних атак 11 вересня у Сполучених Штатах.

Урядові міністри активно рекламували прийдешні зміни в економічній політиці як світанок нової економіки. Замість продовжити експортно орієнтоване та інвестиційно підживлюване зростання, у «Фідес» вирішили, що настав час підвищити внутрішнє споживання, збільшивши державні видатки. Уряд підняв зарплати держслужбовцям на 50%

та створив новий привілейований клас старших держслужбовців. Також було запроваджено надміру щедрю схему субсидій для іпотеки, щоб дати поштовх житловому будівництву та домовласництву.

Ці заходи покликані були простимулювати зростання за послаблення зовнішнього попиту. Натомість виникли великі дефіцити бюджету та платіжного балансу, що своєю чергою спровокували чергову спіраль значних зовнішніх запозичень. Подвійні дефіцити (бюджету та платіжного балансу) та подвійні борги (державний та зовнішній) знову спливали на поверхню, роблячи угорську економіку вразливішою до зовнішніх та внутрішніх шоків.

Насправді для першого уряду «Фідес» ощадлива політика, запроваджена в Угорщині після стабілізації 1995 року, буда вочевидь незручна. Промови тогочасних провідних політиків свідчили, що вони вже тоді мали іншу концепцію функціонування вітчизняної економіки. Вони скося поглядали на автономію ринків та приватних підприємців, вірячи у провідну та вирішальну роль держави не лише у макроекономічній політиці та керівництві, а й на рішеннях мікрорівня, таких як інвестиції, торгівля, зайнятість та корпоративні фінанси. Себто «Фідес» інституціоналізував широку програму державного та дотованого державою приватного інвестування з привабливою назвою «План Сечені»⁰¹.

Велика несподіванка сталася 2002 року, коли «Фідес» програли парламентські вибори. Повернення до влади коаліції соціалістів та «Вільних демократів» не лише продовжило, а й розширило безвідповідальне тринькання державних коштів.

Гасло передвиборчої кампанії Петера Медьєші, кандидата на посаду прем'єр-міністра від Угорської соціалістичної партії (УСП), лунало як «системні зміни у добробуті». Соціалісти вважали за необхідне давати популістські обіцянки ще більші за ті, що їх давав «Фідес». Дехто сподівався, що після успіху на виборах новий уряд запровадить лише косметичні зміни, популістські обіцянки забудуться, і відбудеться повернення до ощадливої економічної політики. На жаль, цього не сталося.

Новий лівоцентристський уряд перевершив свої передвиборчі обіцянки. Найважливіші – і найруйнівніші – заходи нового уряду передбачали таке:

- запровадження 13-ї пенсії для всіх пенсіонерів та 13-ї зарплати для всіх держслужбовців;
- п'ятдесятивідсоткове підвищення зарплат для всіх держслужбовців – а це майже вісімсот тисяч осіб (чверть від усіх зайнятих);
- ліквідація прибуткового податку для мінімальних зарплат, а також суттєве підвищення сум державної допомоги на сім'ю;
- державне дотування витрат на газ, електрику, центральне опалення; та
- розширення державних дотацій на іпотеку.

Беручи до уваги розмір цих нових державних видатків, не дивує той факт, що фіскальну рівновагу було швидко зруйновано. В європейській «жирні» роки 2002-2006 рр, Угорщина була єдиною європейською країною зі значним дефіцитом держбюджету (8% від ВВП); також вона влізла у великий дефіцит платіжного балансу. Ці дефіцити-близнюки, спричинені надмірними державними видатками, були нестерпні, спричиняючи значний імпорт споживчих товарів, що фінансувався за рахунок зовнішніх запозичень. Тоді я вважав, що Угорщина «не мала жодного надлишку домашніх заощаджень, оскільки байдуже, як швидко зростав експорт до того, загальна вартість імпорту завжди була значно вища. В Угорщині був досить великий внутрішній попит. Те, що платіжний баланс завжди перебував у дефіциті, чітко демонструвало, що економіка й далі імпортувала зовнішні заощадження, щоб задовольнити невимовну потребу, яка суттєво перевищувала пропозицію внутрішніх заощаджень» (Бокрош, 2004, с. 198).

Вступ Угорщини до Європейського Союзу 2004 року та ейфорія підготовки до нього спричинила додаткове інвестування, що дало можливість урядові відтермінувати день розплати. У серпні 2004-го Медьєші подав у відставку. Ференц Дюрчань, один із динамічних молодих «лейтенантів», став прем'єр-міністром посеред каденції лівоцентристського уряду.

⁰¹ Відомий угорський аристократ XIX ст., граф Іштван Сечені, який віддав суттєву частину своїх доходів та статків на підтримку науки, культури та мистецтва. Став засновником Угорської академії наук.

Новий прем'єр-міністр не розумів економічних викликів, тому не змінив курсу економічної політики. Навпаки, у наступній передвиборчій кампанії зайшов ще далі у популістських обіцянках. Найкатастрофічнішим передвиборчим заходом стало зниження граничної ставки ПДВ з 25% до 20% з 1 січня 2006 року. Угорський фіскальний сектор знову почав стікати кров'ю, і бюджетний дефіцит сягнув надзвичайного рівня, наблизившись до 10% від ВВП, водночас не роблячи помітного внеску до економічного зростання. Це надзвичайне бюджетне стимулювання сталося посеред європейського буму.

У вересні 2006 року політичні події в Угорщині набули трагічного повороту. Вигравши парламентські вибори у квітні 2006-го, прем'єр-міністр Дюрчань виголосив *тверезу промову* на закритій сесії депутатів УСП. Він визнав, що економічна політика попереднього уряду мала катастрофічні наслідки, а його передвиборчу кампанію було побудовано на брехні. Запис цієї промови, добряче притрушений матюками, потрапив у пресу саме перед місцевими виборами вересня 2006 року, спровокувавши політичну кризу. Почалися масові антиурядові демонстрації, до участі в яких долучалися ультраправі. Радикальні молодчики намагалися підпалити будівлю угорського державного телебачення, поранивши десятки поліцейських, які обороняли вхід до будівлі без належного захисту. Через місяць, під час урочистостей з нагоди річниці Угорського повстання 1956 року, сталися жорстокі й криваві сутички в центрі Будапешта.

2006 рік став вододілом у розвитку посткомуністичної Угорщини. Його події цілком паралізували уряд Дюрчаня, який поступово втратив контроль над правоохоронною системою, включно з поліцією, прокуратурою та спецслужбами. «Фідес» блокували половинчасті спроби уряду запустити реформи у сфері охорони здоров'я та освіти. Опозиція радикалізувала маргінальні групи суспільства, намагаючись делегітимізувати будь-які зусилля правлячих партій покращити управління економікою та соціальною цариною. Лідер «Фідес» Віктор Орбан мимоволі переніс політику на вулиці, радикалізуючи своїх прихильників екстремістською демагогією та акціями громадянської непокори. Протистояння між ліво-центристами та націоналістами сягнуло кульмінації під час референдуму,

організованого проти трьох символів економії: одного євро, що його стягували за візит до терапевта, співплатежу за госпіталізацію в лікарні та сплати за навчання у виші. Населення відкинуло всі ці платежі переважно більшістю.

Сам факт проведення референдуму з бюджетних питань показує, наскільки уряд утратив легітимність в очах громадськості. Конституційний суд мав би заблокувати цей референдум як неконституційний. Але його голова, Міхай Біхарі, заподадливо вислужуючись перед Орбаном, дозволив цій пропозиції реалізуватися.

Наприкінці 2008 року вдарила глобальна економічна та фінансова криза. Будучи вельми залежною від постійного притоку зарубіжних позик, країна виявилася надзвичайно вразлива до раптової кризи неплатежів та замороження ліквідності. Через місяць після банкрутства «Леман Бразерс» Угорщина виявилася першою країною – членом ЄС, що втратила доступ до міжнародного фінансування. 23 жовтня 2008 року уряд випросив порятункову позику від МВФ, Світового банку та Єврокомісії загальною сумою двадцять мільярдів євро. Ці кошти врятували економіку від неминучого дефолту, але, зважаючи на небезпечно відкриту позицію наших зовнішніх фінансів та величезний фіскальний дисбаланс, Угорщина увійшла в тривалий період економічного падіння. Що стосується зростання, відродження та конвергенції, вона досі так і не спромоглася вирватися з тієї халепи.

У березні 2009 року прем'єр-міністра Дюрчаня примусили подати у відставку. Прем'єром став один із його колишніх міністрів, Ґордон Байнаї, на той один рік каденції чинного уряду, що лишався. Він стабілізував загальний урядовий бюджет, дотримуючись заходів суворої економії, наприклад, скасувавши 13-ту пенсію та урізавши до попереднього рівня зарплати державного сектору.

Виродження та занепад: третя декада переходу

У квітні 2010 року Віктор Орбан та його партія «Фідес» повернулися до влади з безпрецедентною двотретинною парламентською більшістю.

Цю дату можна вважати стартовим пунктом в історії не лише глобального занепаду колись могутньої угорської економіки, але й, що важливіше, демонтажу складної колись інституціональної структури угорської демократії.

У квітні 2014-го уряд «Фідес» двома третинами більшості у парламенті, було переобрано. Ця третя декада посткомуністичного переходу, напевно, характеризуватиметься неліберальною, націоналістично-етатично-популістською політикою чинної адміністрації.

Чимало законодавчих актів зробили свій внесок до демонтажу угорського демократичного ладу. Незважаючи на те, що за «Фідес» на виборах 2014 року проголосувало менше виборців, ніж 2002-го, коли вони програли вибори, їм вдалося поновити свою двотретинну парламентську більшість завдяки змінам до виборчого законодавства, що надавало перевагу великим партіям. Брак свободи ЗМІ та недоліки у законах, що регламентують фінансування виборчих кампаній, теж долучилися до цієї перемоги.

Економічна політика та керівництво призвели до помітного занепаду позицій угорської економіки. Замість конвергенції із Заходом, Угорщина пережила віддалення навіть від решти країн Центральної Європи та Балтії⁰¹. Між 2000-м та 2012 роками кумулятивне зростання угорської економіки становило 21% – значно нижчі темпи зростання, ніж у середньому 59% по Чеській республіці, Польщі, Словаччині, Естонії, Латвії та Литві (дані Євростату).

Однією з найважливіших рис економічної політики «Фідес» є гуртове відкочування назад ринково орієнтованих структурних реформ. Найважливіші заходи, що зумовили регрес, містили таке:

- Одним із перших руйнівних заходів другої адміністрації «Фідес» була ліквідація та експропріація приватних фондів обов'язкового пенсійного страхування – тобто останньої значущої реформи славетної першої перехідної декади. За п'ятнадцять років історії їхнього існування на рахунках цих фондів накопичилося \$12 млрд активів – понад 10%

угорського ВВП. Уряд експропріював ці кошти без жодної компенсації. Ця конфіскація приватної власності стала першою знаковою подією у етатистському курсі «Фідес».

- Іншим лейтмотивом уряду «Фідес» була націоналізація активів, що вважалися «стратегічними», а по суті – повне згортання попередньої політики приватизації. 2011 року держскарбниця придбала 20% акцій Угорського нафтового конгломерату (MOL) у приватної російської компанії «Сургутнефтегаз» за завищеною ціною, завдавши внаслідок цього збитків на сімсот мільйонів євро.
- Уряд створив штучні монополії у різних секторах економіки, спотворивши конкуренцію, заборонивши вхід новим гравцям та запропонувавши можливості для ренти наближеним особам. Першим таким прикладом є нова мережа «національних» тютюнових крамниць. Під час непрозорої та корумпованої процедури аукціону уряд надав ліцензії на відкриття таких крамниць людям, які мали тісні зв'язки всередині правлячої партії. Також вони скасували довготермінові угоди з оренди державних сільськогосподарських земель із попередніми орендарями, замінивши їх тісно пов'язаними наближеними особами в уряді, не дотримуючись правил прозорості.
- Щоб залякувати політичних опонентів, уряд ухвалив каральне законодавство, яке набувало чинності зі зворотною часовою дією. Найкращим прикладом цього є запровадження 98-відсоткового податку на рентні платежі, що фактично означає конфіскацію. Цей закон було вибірково застосовано до осіб, які працювали в попередньому лівоцентристському уряді.
- Уряд стягував хижацькі та викривлені податки з зарубіжних компаній, щоб витурити їх з Угорщини. У «Фідес» завжди обурювалися, мовляв, зарубіжні інвестори отримали суттєві частки у секторах економіки, що їх партія вважала «стратегічними». Тому захмарними каральними податками було обкладено банківську діяльність, страхування, роздрібну торгівлю, телекомунікаційний бізнес, а також розподіл електрики та газу.

01 Відхилення у розвитку не обмежувалося економікою. У жодній з цих шістьох країн не вдавалися до спроб обмежити свободу ЗМІ, применшити верховенство права чи послабити інші важливі інституції, що слугують як стримування та противаги. Масштаби відхилення й занепаду далекі від просто вузького економічного феномену: є тісний зв'язок між економічною регресією та конституційним виродженням.

- Уряд скасував автономію місцевого врядування, централізував державну освіту та сферу охорони здоров'я. Хоча це й було подано як суто адміністративні заходи для покращення якості послуг, збільшення їхньої ефективності та зниження вартості, справжньою метою було ліквідувати будь-яких потенційних конкурентів при владі, як, скажімо, систему стримувачів та противаг на місцях у державному управлінні. Ця централізація мала важливі економічні та соціальні наслідки. Усі державні наймані працівники та більшість держслужбовців тепер безпосередньо залежать від центральних урядових установ, коли йдеться про прийом на роботу, встановлення розміру винагороди за службу, дисципліну чи звільнення⁰¹.
- Попри окремі лінкваті спроби уряду знизити фіскальний дефіцит, державний сектор залишився величезний, а частка боргу у ВВП зростає. Керуючись своїм рудиментарним розумінням кейнсіанської економічної теорії, Орбан забажав збільшити дефіцит бюджету до 8% від ВВП 2010 року, але Європейський Союз заблокував цю спробу, погрожуючи позбавити Угорщину фінансування від ЄС. Як наслідок, він змінив курс та знизив дефіцит, розпочавши водночас «визвольну боротьбу» проти Європейської Спільноти. З дефіцитом бюджету «дали раду» через масивне збільшення податків, піднявши граничну ставку ПДВ до 27%, найвищого показника у світі, але частку держави у розумінні фіскального перерозподілу зменшено не було. Понад те, попри конфіскацію активів приватних обов'язкових пенсійних фондів, співвідношення державного боргу до ВВП лишилося на рівні 80% між 2008-м та 2013 рр., підвищившись до 85% наприкінці червня 2014-го⁰².

Наслідком такої катастрофічної економічної політики та філософії стало різке падіння міжнародної конкурентоспроможності угорської економіки, що спричинило безпрецедентну стагнацію та віддалення від

01 Найкращим прикладом цієї сильної залежності є Центр допомоги школам «Клебельсберг Куно». Усі навчальні заклади отримують фінансування від цієї центральної урядової агенції, що наймає на роботу всіх учителів. Підручники для шкіл можна обирати лише з вузького переліку тих, які ухвалено агенцією. Ці підручники друкуються у двох нещодавно націоналізованих видавництвах.

02 Евростат, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=teina225>

цивілізованих сусідів. Найкраще оцінити це можна, порівнявши її показники з рештою країн Центральної Європи та Балтії.

До середини 2000-х Угорщина мала другий за величиною після Чехії показник ВВП на душу населення в Центральній Європі. Її ВВП так і не досяг знову рівня 2005 року. Впродовж останнього десятиріччя Словаччина, Естонія та навіть Польща перевершували Угорщину і, вірогідно, що Латвія та Литва теж переженуть її 2015 року.⁰¹

Чому в країні немає зростання? Очевидною причиною є брак продуктивних інвестицій. Загальний рівень інвестицій в Угорщині надзвичайно низький, 16% від ВВП, чого недостатньо навіть для простого відтворення капіталу. Отже, економічну політику двох урядів підряд можна охарактеризувати як споживацьку коштом майбутнього. За відсутності зростання майже неможливо знижувати тягар державного боргу. Він колись упав з 86% ВВП 1994 року до 54% 2001-го; зріс до 80% 2009 р., коли країна знову перебувала на межі фіскального колапсу. Попри урядову риторику та експропріацію активів обов'язкових пенсійних фондів, державний борг так і залишився на рівні 80%.

Брак інвестування в Угорщині ілюструє кілька чинників. Перший – це ірраціональна, непрофесійна та непередбачлива політика уряду, що руйнує довіру. Другий – часті зміни у законодавстві та примхлива політична атмосфера, що спричиняє законодавчу непевність. Третім є той факт, що беззаконня влади нічим і ніким не обмежено, адже попередньо сама ж влада ліквідувала систему стримувань та противаг, без якої ніяк не обійтися за конституційної демократії. По-четверте, ринки було серйозно послаблено та спотворено, бо влада сформувала штучні монополії, обмежила вхід на ринок у багатьох секторах, запровадивши каральне оподаткування та погіршивши якість освіти та охорони здоров'я. Політичний регрес та економічний занепад невидимим чином переплітаються, формуючи зачароване коло, що обмежує суспільний розвиток.

01 Словаччина та Естонія обігнали Угорщину, попри те, що там було запроваджено єдину європейську валюту, перехід на яку вважається згубним для зростання, надто – за глобальної кризи.

Чи є вихід із цього безладу?

Керманічі «Фідес» почуваються непереможними після безпрецедентної перемоги на парламентських виборах, отже вважають себе уповноваженими реалізувати власне месіанське бачення у будь-який спосіб. Вони не здатні усвідомити, що централізована структура управління державою з необмеженою владою центру ніяк не відповідає умовам маленької, відкритої, бідної країни – члена Європейської Спільноти, що прагне конвергенції з Заходом через прискорене й стійке економічне зростання. Російська модель «керованої демократії» нездатна забезпечити всебічний розвиток такої маленької та відкритої економіки з вільним перетіканням через кордон не лише товарів та послуг, а й грошей, капіталів, людей та ідей. «Фідес» вистачає клепки не ставити питання виходу з Європейської Спільноти, оскільки його адміністрація отримує безмежний зиск від трансфертів із ЄС і тому є залежною від ЄС для власного виживання.

Є нерозв'язне протиріччя між етатичною моделлю зростання «Фідес», конкурентними ринками та відкритим суспільством європейського проєкту. Ніхто не заперечує, що цю модель підтримує певна кількість послідовників і шукачів зиску у нинішній Угорщині. Втім, посткомуністична авторитарна модель економічного та соціального розвитку, вірогідно, вичерпає свою енергію протягом третього перехідного десятиріччя. Люди розчаруються швидше раніше, ніж пізніше. Агресивна поведінка Росії по сусідству з Угорщиною може прискорити занепад та кінець режиму «Фідес». Від самих угорців залежить, чи станеться зміна курсу та відновлення переходу й конвергенції після 2018 року, коли мають відбутися чергові вибори.

Посилання

Лайош Бокрош. 1998. *Стабілізація без рецесії: успіх давно очікуваної фінансової корекції в Угорщині*. З Управління фінансовою кризою в регіональних блоках, за ред. Реймана С. Шехеразаде. Бостон: Ключвер Академік Паблішерз.

Лайош Бокрош. 2004. *Конкуренція і солідарність*. Порівняльні економічні дослідження 46, № 2 (липень): 193-200.

Лайош Бокрош. 2013. *Випадковий Захід. Економіка й культура перехідного періоду в Центральній Європі, Балтії та на Балканах*. Будапешт: ЦЕУ Прес.

ЄБРР (Європейський банк реконструкції та розвитку). 1999. *Звіт про перехідні країни 1999: Десять років переходу*. Лондон.

Євростат. 2014. *База даних*. Доступно за ланкою http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database.

Янош Корнаї. 1992. *Постсоціалістичний перехід та держава: роздуми в контексті угорських фінансових проблем*. Америкен економік ревью 82, № 2: 1-21.

Янош Корнаї. 2008. *Від соціалізму до капіталізму*. Будапешт: ЦЕУ Прес.

ЕКОНЕ (Економічна комісія Об'єднаних Націй у Європі). 2000. *Економічний огляд Європи, № 1*. Нью-Йорк: Об'єднані Нації.

Чехословаччина та Чеська Республіка

Дух та основні обриси посткомуністичного переходу

Вацлав Клаус

Тема «чверть століття після переходу від комунізму» вельми актуальна й заслуговує на відкрите і серйозна обговорення. Ми, політики, твердо переконані у цьому, надто у контексті розвитку подій як у наших країнах, так і в Європі загалом.

Я особисто зацікавлений підтримувати актуальність як розуміння унікальної ери падіння комунізму, так і знання про неї (а також значним чином тих одноразових пов'язаних із цим завдань)⁰¹. Маю декілька причин на це бажання. Прагнення, щоб мене зрозуміли, – одна з них. Також є відчуття історичного обов'язку та відповідальності перед людьми, які активно долучилися до процесу історичної трансформації моєї країни, що стався понад два десятиліття тому.

Чеський досвід свідчить про те, що історія не має кінця, і що в майбутньому країни теж можуть зіштовхнутися зі схожими процесами. Європа, зокрема, потребує не косметичних, поверхових і часткових заходів (як ті, що їх пропонують та іноді навіть запроваджують), а глибоких, фундаментальних системних змін. Проблеми Європи виникли не випадково; вони глибоко вкорінені в її політичні та економічні системи. Ті з нас,

Вацлав Клаус – заслужений старший науковий співробітник Інституту Катона, міністр фінансів Чехословаччини (1989-92 рр.), прем'єр-міністр Чехії (1992-1993 рр. та 1993-1998 рр.); Президент Чехії (2003-2013 рр.).

⁰¹ Цей розділ відображає мої особисті погляди, суб'єктивні думки та, звісно ж, помилки та непорозуміння. Втім, вірю, що я висловлюю дещо питомо чеське – таке, що справедливим чином відображає переконавання, які існували в моїй країні за часів посткомуністичного переходу.

хто має досвід системних змін, повинні й далі, знову і знову наполягати на їхній необхідності – в усіх видах європейських політичних дебатів.

Додатковою мотивацією повернутися до подій, пов'язаних із падінням комунізму, є опір процесові дуже шкідливого забуття, що його, на жаль, неможливо уникнути. Політики вже на одне покоління відійшли від посткомуністичного переходу⁰¹. Наші асистенти та молодші колеги тоді лише починали відвідувати початкову школу; вони не знають із особистого досвіду подій тієї ери. Політичні диспути, що й досі тривають (і які відображають вислів Орвелла про те, що хто контролює минуле, той контролює теперішнє, а хто контролює сьогодення, той контролює майбутнє), теж дедалі більше утруднюють, майже унеможливають, належне розуміння тієї ери. Усі дискусії базуються радше на карикатурі того унікального історичного процесу змін, ніж на справжніх фактах.

Тимчасом чимало деталей уже безнадійно забулися, і лише декотрі з них – заслужено. Деякі суперечливі питання перестали бути такими й зараз їх уже прийнято широким загалом і вони сприймаються як належне. Навіть важко зрозуміти, чому вони збурювали такі емоції двадцять років тому.

Проте й далі існують певні небезпечні хибні інтерпретації, і ми, сучасні реформатори, повинні спробувати це виправити. Помилкові тлумачення досі живуть як через відсутність серйозних теоретичних робіт на цю тему, так і через нездатність та небажання узагальнювати.

Ми, політики, маємо взяти на себе частину провини за це. У минулому ми переважно наголошували на відмінностях між нашими країнами, а не на схожості. Ми акцентували на оригінальності реформ (та реформаторів!) у тій чи тій країні, не намагаючись знайти спільного знаменника у тому, що, на перший погляд, здавалося вельми різним за досвідом та процедурами (часто – лише через різницю у термінології). Я відчуваю, що перетворення у різних посткомуністичних країнах мають більше спільного, ніж заведено допускати. І зараз нам випала нагода якось дати

раду з тими хибними трактуваннями, адже за якихось десять років це вже буде майже неможливо зробити.

Тема переходу – чи системних змін – широка й багатовимірна. Тому варто певним чином обмежити широту цієї дискусії. Я зачеплю винятково політичні та економічні аспекти переходу в усьому регіоні. Тому розглядатиму порівняно короткий період між падінням комунізму та початком трансформації – з одного боку, та нереволюційні події у значно тривалішій посттрансформаційній ері – з іншого (звісно ж, ті події у різних країнах відбувалися не одночасно).

Я часто послуговуюся медичними аналогіями, пояснюючи проблеми, з якими зіштовхувалися ми, реформатори. Уявімо медика, який міркує, як лікувати пацієнта. Якщо вдаватися до хірургічного втручання, то який час призначити для відновлення організму і який період нормальної, але обережної, активності прописати (включно з харчуванням та програмами фітнесу). Мені зараз ідеться про саму трансформацію, а не про посттрансформацію. Процес трансформації неминуче породив нові, дуже тендітні суспільства та хисткі політичні й економічні системи, що потребували шансу на тривалий еволюційний розвиток (дискусія щодо цієї фази є темою для окремої книжки).

У момент переходу моя країна теж зазнала радикальної зміни: Чехословаччина розділилася на Чеську Республіку та Словаччину (Клаус, 2014, а) Зміни сталися у більшій частині спільної держави, Чехословаччини, і відбувалися за спільною схемою. Тепер щодо відмінностей постчехословацької ери трансформації. Перед тим, як розділитися, між чехами та словаками точилися дискусії щодо цього: справді, розбіжності між ними були однією з причин розділу. Але законодавство в еру трансформації, себто офіційний документ цього процесу, Сценарій економічної реформи, було погоджено федеральним парламентом у вересні 1990 року, коли чехам і словакам іще не йшлося про поділ країни, – тому він був ідентичний для обох сторін.

01 Під *переходом* розуміємо посткомуністичну добу системних змін. Під *трансформацією* – ті зусилля, що їх для цих змін докладалося.

Інтелектуальне підґрунтя та засадничі ідеї чеських реформаторів

Порівняно невеличка група економістів-академіків – більшість із яких були знайомі упродовж останніх років комунізму і мали ідеї, сформовані ще задовго до падіння комунізму – здійснили радикальну економічну трансформацію в Чехословаччині. Старші члени цієї групи починали думати про реформу ще в 1960-і роки за часів радикальної Чехословацької економічної реформи (її кульмінацією стала Празька весна 1968 р.); молодші члени почали обмірковувати цю ідею у відчайдушний період відсутності будь-яких перетворень – у 1970-1980-і роки. Більшість реформаторів були чехами, словацькі економісти відігравали значно меншу роль.

Які були основні риси наших тодішніх міркувань?

- Як самоочевидне ми сприймали необхідність тотальної і безумовної ліквідації комуністичної політичної та економічної системи – ця ідея була нашою стартовою точкою. У попередні роки дехто працював над дуже критичним аналізом пізньої комуністичної системи, що було хорошим підґрунтям для наших роздумів. Ми часто контактували з академічними колегами з інших країн Центральної Європи, надто з Польщі та Угорщини.
- Ми інтерпретували стару систему доволі незвично, не так як її називали в підручниках – центральною плановою економікою, а як центрально адміністровану дуже спотворену ринкову економіку (Клаус, 2009). На жаль, після падіння комунізму ці дослідження було обірвано й забуто. Такий плін наших думок чинив помітний вплив на наші підходи до викликів трансформації.
- Ми були свідомі – разом із Фрідріхом Гаєком та всією Австрійською школою економіки, – що неможливо створювати і змінювати складну систему за допомогою політично зорганізованих процедур. Такі зміни мають відбуватися еволюційним шляхом. Розуміли, що процес трансформації мав би бути сумішшю конструктивізму та спонтанної еволюції. Ми знали, що зміна політичної системи не є справою з прикладної економіки і що від теорії «оптимального розкладу заходів

із впровадження реформ», такої популярної серед теоретиків економіки, користі мало.

- Понад усе ми прагнули уникнути відсутності будь-якої трансформації – себто її відтермінування, зайвого та непотрібного укладання повнозмістовних рекомендацій для реформ, тривалих непродуктивних дебатів щодо деталей майбутніх рішень і т. ін. Швидкість для нас мала вирішальне значення. Ми не хотіли давати можливості рентозбирачам усіх мастей з усіх волостей спробувати зберегти статус-кво чи позбавити нас усього процесу трансформації на догоду їхнім приватним інтересам. Ми не бажали надавати противникам реформ часу на організацію та блокування змін. Отже, ми були проти будь-яких проявів поступовості, вважаючи, що вона не має нічого спільного з реформуванням. Поступовість, звісно ж, була політкоректнішим шляхом до реформ, але за тих умов – підхід абсолютно неправильний.
- Прямо і дуже рано ми проголосили, що нам потрібен капіталізм. Ми не боялися цього терміна. Ми жили в країні Отто Шіка, головного чехословацького реформатора 1960-х, який згодом став одним із головних поборників ідеології так званого третього шляху. Він повернувся зі Швейцарії кілька днів після Оксамитової революції. Ми зустрілися з ним, і потім сказали йому «Ні» – оскільки не були зацікавлені у будь-якому третьому шляху; ми вже належали до наступного покоління. Він прихильно прийняв наше рішення, а потім повернувся собі до Санкт-Галлена, не втручаючись у наші плани, – це ми усвідомлюємо лише зараз, два десятиріччя потому.
- Ми знали, що успішна трансформація має відповідати трьом базовим передумовам: (а) створення простої, чітко сформульованої позитивної візії, яка б показувала, куди йти; (б) демонстрація нашого знання, як туди потрапити; та (в) довести нашу здатність «продати» обидва попередніх пункти громадськості.
- Ми вважали радикальні реформи єдиним шляхом, аби уникнути хаосу, нестабільності, політичних негараздів, і отримати бодай якусь підтримку від наших співвітчизників.

- Ми вірили, що трансформаційний проект мав належати нам, базуватися на наших ідеях та нашій реальності. Ми знали, що не було жодної причини намагатися імпортувати концепт трансформації чи нові інституції, включно з законодавством (як це зробили у Східній Німеччині). Ми також знали, що весь проект цілком має бути запроваджено у рамках вітчизняного демократичного процесу, що не існує жодної бездоганної моделі і що жодну модель такої складної системи неможливо імпортувати (об'єднана Німеччина була винятком), а також, що такий імпорт призвів би до непідйомних витрат (як і сталося у Східній Німеччині).
- Ми не вважали себе представниками чи агентами будь-яких міжнародних інституцій, тому не вважали за потрібне намагатися догодити тим інституціям чи їхнім представникам⁰¹. Ми намацували свій власний, «чеський шлях». Намагалися максимізувати підтримку виборців у себе вдома, а не отримувати на все благословення Вашингтона. Коли йшлося про розподіли трансформаційних витрат та зисків у нашому суспільстві, ми керувалися своїми власними поглядами та пріоритетами, які неминуче відрізнялися від бачення наших зарубіжних радників та потенційних іноземних інвесторів. Розпродаж країни за кордон у часі переходу був би політично неприйнятним, і нам, реформаторам, це здавалося неправильним. Ми прагнули дати людям змогу бути частиною цієї гри, а не пасивними спостерігачами. Ці переконання справили неабиякий вплив на нашу концепцію приватизації (та решту реформ).
- Ми вважали економічні та політичні реформи взаємопов'язаними та нероздільними. Відділити їх, як це зробили в Китаї, чи почати розставляти економічні перетворення в чергу (як неодноразово пропонував Джозеф Стігліц та його колеги) було неможливо. Політичні зміни розпочалися дуже швидко, майже миттєво (єдиною необхідною умовою була лібералізація входження на політичний ринок);

01 Цей диспут з місією Міжнародного валютного фонду у грудні 1990 р. про вибір конкретного значення валютнообмінного курсу – добре знаний приклад.

економічні почалися невдовзі після них. Уся концепція поступовості базувалася (і досі базується) на вірі в те, що реформами можна диригувати, мов оркестром. Поступовість була можлива лише за умов відсутності політичної свободи, тому не підходила нашій країні. Ми були всього-лише прем'єр-міністрами, а не царями⁰¹.

Наші опоненти не надали альтернативної концепції трансформації. І, правду кажучи, це було їхньою помилкою. Люди прагнули радикальних змін, і ми змогли переконати їх, що саме наші погляди відповідають тим бажаним перетворенням. Наші опоненти були роз'єднані, їм бракувало єдиної сильної ідеї. Вони обмежилися попередженнями про те, що на країну чекають інфляція, безробіття, розпродаж «фамільного срібла», панування іноземних фірм. У них був лише один стандартний аргумент, що корінився не лише в комунізмові, а й у тодішній соціальній демократії: не вірте ринкові, а вірте у неминуче важливу роль уряду в організації економіки. Нас обзивали «хлопами з Чикаго» чи «гаєкіанцями», закидали антисоціальність, економічну «вужькочолість», намагання запровадити діккенсівський капіталізм зразка ХІХ століття. Було порівняно легко продемонструвати ірраціональність цих обвинувачень і, на щастя, подальші події довели, що ми мали рацію⁰².

Резюме нашої трансформаційної концепції

Ми бажали завершити швидко трансформацію, стрімкі системні зміни. Ми рішуче відкинули всі мрії про особливий третій шлях чи конвергенцію з економічними та політичними системами, що були такі модні на Заході впродовж попередніх десятиліть. Ми цілеспрямовано відмовлялися визнавати «шокову терапію» та «поступовість» як значущі та конкуруючі концепції (Клаус, 2014, а). Ми не вірили, що поступовість була можливою стратегією реформ (за умов повноцінної демократії), як і не погоджувалися

01 Наш вельмишановний колега Єгор Гайдар зробив цей вислів відомим у Варшаві в листопаді 1999 р.

02 Такі ідеї досі живуть, дедалі більше підживлювані офіційним ставленням ЄС та ідеологією європеїзму. Але це окрема тема.

з використанням терміна «шокова терапія» як корисного реформаторського концепту або змалювання реальності, що існувала в нашій країні чи деінде (див. Клаус, 2013, а)⁰¹.

Із багатьох причин час був дуже важливим чинником в успіху реформ. Нам потрібні були результати і то доволі швидко. Ми не хотіли дарувати опонентам трансформації можливість зібрати широку політичну підтримку. Ми також знали, що повільні й половинчасті реформи призведуть до нових спотворень і дисбалансу. Ми воліли не втрачати моменту. Але високошвидкісна терапія не означає шокова терапія. Ми наперед тлумачили громадськості кожну нашу реформу, крок по кроку, щоб жодне перетворення не було для них несподіваним. Навіть наполягаючи на швидкості, ми дуже обережно ставилися до соціальних наслідків. Відмова використовувати термін «соціальна ринкова економіка» не означала (і досі не означає), що ми не надавали багато уваги належній соціальній політиці.

Різноманітні реформаторські заходи мали вельми різні часові вимоги. Деякі з них (часто – найрадикальніші, такі як цінова лібералізація) необхідно було анонсувати, і вони починали впроваджуватися та діяти негайно (наслідки, звісна річ, оприявнювалися з певною часовою затримкою). На інші заходи – приватизацію, законотворчість, інституціональне будівництво – йшли місяці чи й навіть роки, щоб цілком їх запровадити й виконати. Одні – були в руках урядової адміністрації, але більшість потребувала тривалих парламентських процедур. Інші – ми знали наперед; ще якісь відкривалися вже «в процесі». Дебати щодо шокової терапії чи поступовості не враховують усіх цих труднощів.

Тож називаймо неправильне лікування неправильною, але не шоковою терапією. Ми завжди були проти вишукано-складного інжинірингу реформ (як недемократичної за своєю суттю процедури), проте розуміли, що є певні правила, яких потрібно було дотримуватися і поважати. Лібералізація цін (і зарплат) без опанування перед тим механізмів контролю

макроекономічної ситуації була неправильною терапією. Деякі країни вдалися до неї, інші – ні. Про ці правила ми знали заздалегідь.

Скажімо, лібералізація цін без паралельної лібералізації зовнішньої торгівлі була б трагічною помилкою для маленької економіки. Ми вдалися до лібералізації обох сфер одного й того ж дня (1 січня 1991 р.). Але ми, реформатори, припускаємо, що для великих економік, таких як Росія чи Китай, ця одночасність не була аж така важлива. Економіки ж маленьких країн мають більш монополістичну структуру. Нам потрібно було відпустити ціни ще до того, як зможемо приватизувати й реструктуризувати галузі й фірми. Відтермінування цінової лібералізації мало б руйнівні наслідки.

Було (і досі є) чимало суперечок про те, чи обов'язково мати інституційну рамку для ринкової економіки ще до дерегуляції ринків і початку приватизації. Ці дебати були тривалі, але нагадували розмову глухого з німим.

Опоненти досі нагадують нам елементарну істину про те, що інституції (у широкому сенсі цього слова, включно із законодавством) важливі. Вони намагаються видати нас за солон'яних опудал, які не поділяють цієї думки, що, звісно ж, нісенітниця. Усі ми аж ніяк не відмовилися б від інституцій у готовому (настільки це можливо), бездоганному вигляді і як найшвидше.

Цей диспут, насправді, був дещо про інше. А саме: чи відкладати (й до якої міри) решту аспектів процесу трансформації, якщо інституції ще недосконалі або ж їх недостатньо. Чеський досвід відкрив таке:

- Стримувати дерегуляцію, лібералізацію, десубсидизацію та приватизацію на практиці було б неможливо.
- Навіть якби це вдалося, собівартість (пов'язана з демонтажем старих комуністичних інституцій, а надто – зникненням центрального планування) була б космічна. Розчаруванням людей, що допіру здобули власну свободу, неможливо було б знехтувати.
- Інституціональне будівництво – нескінченний процес, і потребує часу. День за днем, без перерви, реформатори створювали інституції

⁰¹ Термін *шокова терапія* – це навмисна політична атака, що до неї вдаються такі як Джозеф Стігліц.

у всіх країнах, що трансформуються. Вони робили це, попри складність парламентарного процесу, помітне залучення (і втручання) профспілок та інших неурядових організацій, а також вільних, але не схильних до співпраці ЗМІ. Ми підготували сотні нових законопроектів. Наша законотворча потужність, напевно, була не бездоганна, натомість юристи нам не надто допомагали, оскільки їм бракувало необхідної реформаторської ментальності; вони були утримувачами статус-кво.

З огляду на цілі, успадковані реалії та відносні політичні переваги, ми ухвалили дуже просту схему, що більш-менш означала черговість у нашому трансформаційному процесі. По-перше, ми знали, яке величезне значення має бодай відносна макроекономічна стабільність для успіху трансформації. Ми відповідали за життєво важливий заклад – Міністерство фінансів, – що дало можливість ще від початку послати сильний у цьому сенсі сигнал. Нам швидко вдалося відкоригувати держбюджет, що готувався ще для старого, часів *перебудови* уряду, на перший трансформаційний рік. Помітно урізали державні видатки і змогли домогтися бюджетного профіциту (4.0% від ВВП 1990 р., 6.4% 1991 р.). Центральний банк продовжував свою доволі обережну монетарну політику (збільшивши М2 на 3.7% 1990 р., тоді як темпи інфляції становили 9.7%, і на 27.3% 1991 р., коли інфляція, відповідно, була 56.6%). Протягом перших тижнів 1990 року ми запровадили обмежувальну макроекономічну політику, що її розглядали як необхідну передумову для будь-якої лібералізації.

По-друге, започаткували радикальну реструктуризацію державних закладів, ліквідовуючи одні й суттєво змінюючи ролі інших. Упродовж перших місяців 1990 року міністерства припинили видавати «планові» директиви, оскільки сектор підприємств став повністю самоконтрольований і самокерований. Коли ми лише заступали на посади, цей сегмент суттєво не відрізнявся від того, що було за ери пізнього комунізму, коли повноваження державних фірм стали вже значно ширші, ніж повноваження центрального держплану. Цей чинник ще й досі не до кінця розуміють у літературі про порівняльні економічні системи.

По-третє, скасування негативного податку на оборот – радикальний захід, запроваджений на початку липня 1990 року – помітно позначилося на атмосфері в країні, її громадянах, цінах на споживчі товари та структурі споживчого попиту. Оголошений та роз'яснений заздалегідь, супроводжуваний очевидними соціальними компенсаціями, цей захід зміни ціни на сотні чи навіть тисячі товарних позицій, що вважалися недоторканими протягом останніх сорока років, а тому вже давно втратили зв'язок з економічною реальністю. Це був надзвичайно сильний сигнал. У січні 1993-го від системи податку цілком відмовилися після запровадження системи на основі податку на додану вартість.

По-четверте, влітку 1990 року уряд підготував офіційний анонс трансформаційного проекту «Сценарій економічних реформ», а у вересні парламент ухвалив його. Там було підсумовано наші тогочасні погляди та анонсовано подальші кроки, включно з лібералізацією цін та зовнішньої торгівлі, масовою девальвацією та широкою приватизацією. Парламент підтримав той підхід, назвавши «сценарій раціональним проектом для розв'язання важких проблем у нашій економіці». Він також схвалив нашу мету: створити ринкову економіку.

По-п'яте, за кілька днів до лібералізації цін та зовнішньої торгівлі ми девальвували чехословацьку крону до більш-менш рівного обмінного курсу чорного ринку. Це рішення спричинило вельми неприємний диспут із МВФ, який зажадав глибшої девальвації. Ми на це не погодилися – і правильно зробили. Нам вдалося підтримувати той же самий номінальний обмінний курс упродовж іще семи років (тоді як реальний обмінний курс увесь цей час продовжував зростати).

Це рішення було найважчим із усіх, що нам довелося приймати протягом трансформаційної ери. Дискутували і щодо того девальвувати до чи після цінової та зовнішньоторговельної лібералізації. Ми з самого початку хотіли зробити це після, але нас переконали, що попередня девальвація – це краще. Порада виявилася вельми слушною, звісно ж, за умови що буде дібрано «правильний» цільовий обмінний курс.

З усіма цими масштабними і неунікненними змінами ми прагнули домогтися достатньої гнучкості економіки на час переходу. Тому на початку

ми хотіли гнучкий обмінний курс. Проте швидко усвідомили переваги фіксованого обмінного курсу, що здавався таким необхідним якорем у час, коли все стрімко змінювалося.

По-шосте, 1 січня 1991 року ми лібералізували ціни й зовнішню торгівлю. За порівняної стабільності макроекономічного середовища (яке відображало нашу сувору монетарну та фіскальну політику за порівняно незначної макроекономічної розбалансованості, що ми її успадкували від комуністичної ери) лібералізація виявилася менш драматичною, ніж ми очікували, і не призвела до дестабілізуючої ланцюгової реакції (спіралей ціна-ціна, ціна-зарплата, ціна-обмінний курс), якої ми так боялися.

Цінова (і зарплатна) лібералізація була загальною та повномасштабною: 95% цін було відпущено (хоча стосовно житла та сфери охорони здоров'я – не цілком). Ціни зросли першого місяця на 25.8%, на 7.0% другого, 4.5% третього і на 1-2% упродовж наступних шістдесяти місяців, за винятком місяця, коли було впроваджено податкову реформу. Крім року, коли відбулася цінова лібералізація, річна інфляція у Чеській республіці ніколи не перевищувала 10%.

Зрештою, найважливішою частиною трансформаційного процесу була приватизація. Її метою було приватизувати існуючі на той час фірми державної власності, а не лише дозволити створення нових приватних підприємств із нуля. Ми вважали швидку приватизацію найкращим внеском у нагально необхідну реструктуризацію фірми (ми не вірили у здатність держави перебудуватися). Приватизація фірм із реального сектору економіки не могла зачекати на приватизацію банків. Через брак вітчизняного капіталу (що його просто не існувало за часів комунізму) і вельми обмеженої кількості серйозних потенційних іноземних інвесторів, підприємства доводилося продавати за цінами, нижчими за реальну вартість їхніх активів. Це наштовхнуло нас на винайдення концепції ваучерної приватизації.

Трансформація не була вправою з прикладної економіки. Вона відбувалася не в лабораторії і не в вакуумі. На процес дуже впливав постійний політичний та соціальний тиск, посилений несподіваною свободою (після десятиліть комунізму). Трансформація відбувалася в реальних умовах життя.

Вибіркові економічні дані з ери трансформації

Економісти повинні вміти працювати з економічними даними, але вони також знають (чи мусять знати), як проблематично дістати достовірні економічні дані за часів радикальних змін усієї економічної системи. За комунізму Чехословаччина мала дієву систему статистики, але вона ґрунтувалася на методології, що не годилася у новому середовищі. Тому вимірювати процес та ефекти трансформації було досить складно. Слід бути дуже обережним, особливо роблячи міжнародні порівняння – як щодо «справжніх» економічних даних (таких, як ВВП), так і (можливо, навіть більше) – щодо цінової статистики часів комуністичної та посткомуністичної доби.

Щодо цієї теми в економічній літературі точилися серйозні дискусії – як у моїй країні, так і за кордоном. Це питання не варто недооцінювати. Під час трансформації можливо було побачити панівні тенденції, але тільки не вдаватися у витончене економічне налаштування. Частково проблема полягала у тому, що нам доводилося стикатися з постійним переглядом статистичних даних, з численними повторними переобрахунками статистичних індикаторів, різними способами визначення одного й того ж феномену тощо. Переділ Чехословаччини ще більше ускладнив ці проблеми. Не вдалося б розробити складних та вишуканих макроекономічних моделей на аж таких розмитих відомостях.

Тому далі описано широкі тенденції та основні напрями макроекономічних змін упродовж 1990-1996 рр.

ВВП

Протягом перших трьох років після краху комунізму ВВП падав. Процес зростання розпочався лише 1993 року (таблиця 3.1). Немає сумнівів, що під час трансформації було реальне падіння виробництва, і ми переконані, що це неминуче. Економіка здихувалася неефективних своїх частин, що були їй не під силу за нових умов (внаслідок зміни цін, обмінного курсу, відсоткових ставок та раптового зникнення головних доти ринків).

Ми відкинули (і далі відкидаємо) політично вмотивовані аргументи декотрих наших критиків, які заявляли, що ми переживаємо стандартну рецесію. Ми говорили тоді (і зараз кажемо) про «трансформаційну рецесію», яку вважаємо неминучою і – в багатьох сенсах – здоровою зміною.

Таблиця 3.1 Щорічні темпи зростання реального ВВП у Чехословаччині та Чеській республіці, 1990-1996 рр. (%)

Рік	Річне зростання ВВП
1990	-1.2
1991	-10.0
1992	-2.0
1993	1.2
1994	2.9
1995	6.2
1996	4.5

Примітка: До 1993 року – Чехословаччина, після 1993-го – лише Чехія.

Джерело: База даних чеського статистичного відомства.

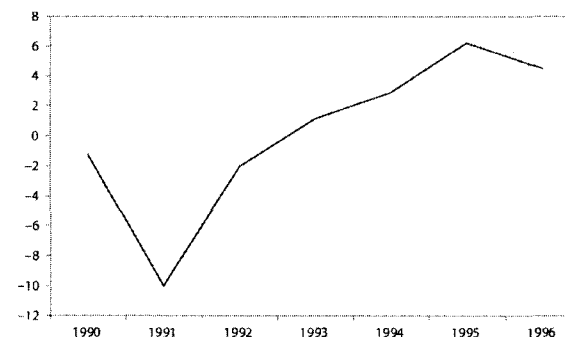
Упродовж перших трьох років після краху комунізму чеська економіка втратила третину свого промислового виробництва, чверть – сільськогосподарського, та всього – п'яту частину від ВВП. Це падіння виробництва відкрило шлях до економічного відродження та зростання у наступні роки. Збільшення пішло по кривій у формі літери J (*графік 3.1*), як ми й очікували та заздалегідь попереджали. Було б трагічною політичною помилкою вселяти в людей невиправдані надії. Та спад не тривав довго – дані за наступні кілька років чітко показують позитивний поворот.

Безробіття

Ми розпочинали процес трансформації за відсутності безробіття. До 1996 р. цей рівень коливався лише в межах 3%. Незайнятість зросла за

часів посттрансформаційної рецесії 1997-1998 рр., коли зростання ВВП скоротилося на 0.9% 1997 та – 0.2% 1998 року⁰¹.

Графік 3.1 Річні темпи зростання реального ВВП у Чехословаччині та Чехії, 1990-1996рр. (%)



Примітка: До 1993 р. – Чехословаччина, після 1993 р. – Чехія.

Джерело: База даних чеського статистичного відомства.

Інфляція

Інфляція тривала за очікуваним курсом (*таблиця 3.2 та графік 3.2*). Цифри здаються зараз дуже високими, але тоді наша країна мала найнижчі показники з-поміж усіх перехідних країн (за винятком Угорщини 1991 року). На відміну від споживачів усіх цих країн, чехи не втратили своїх заощаджень. Інфляція сягнула високого рівня лише один раз – у рік цінової лібералізації (1991).

Темпи інфляції ранньої ери трансформації не були наслідком недбалої макроекономічної політики. Це була так звана «трансформаційна інфляція», спричинена масштабним переналаштуванням виразів вартості всіх типів (та решти номінальних змінних), що неминуче стається після чотирьох десятиліть заморожених, адміністративно диктованих цін.

⁰¹ Надмірно суворона монетарна політика, що її запровадив центральний банк у другій половині 1996 р., і спричинила ту рецесію.

Водночас суворіша монетарна політика просто убила б на той час іще дуже крихку чеську економіку, як це сталося 1997-1998 рр.

Таблиця 3.2 Річні темпи інфляції у Чехословаччині та Чехії, 1990-1996 рр. (%)

Рік	Річні темпи інфляції
1990	9.7
1991	56.6
1992	11.1
1993	20.8 ^a
1994	10.0
1995	9.1
1996	8.8

^a На рівень інфляції 1993 р. вплинув перехід на податок на додану вартість, що додав майже 10% до «нормальних» темпів інфляції. Це не відображало справжнього прискорення інфляції; не було жодної макроекономічної нерівноваги, яка могла б до цього спричинитися.

Примітка: До 1993 року – Чехословаччина, від 1993 – лише Чехія. Цифри на основі змін індексу споживчих цін.

Джерело: Чеське державне статистичне відомство.

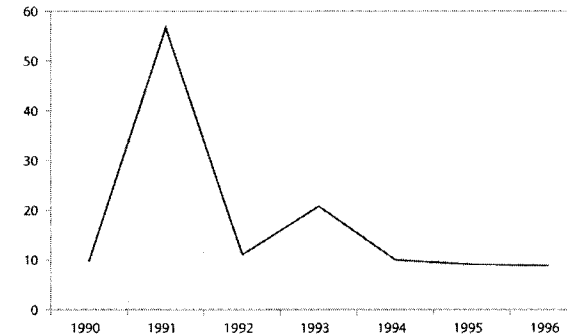
Валютообмінний курс та баланси

Валютообмінний курс виявився вельми стабільний за тих умов, виконуючи роль опори для всієї економіки. Девальвація національної грошової одиниці проводилася тричі протягом 1990 року – у січні, жовтні та грудні – і це було передумовою цінової та зовнішньоторговельної лібералізації. Останню девальвацію було здійснено наприкінці 1990-го, і обрані для неї параметри виявилися правильні, адже номінальний обмінний курс лишився більш-менш постійним упродовж шести чи й семи років, натомість реальний курс навіть зростав. Ми запровадили систему фіксованого валютного курсу (а не рухомої прив'язки, як у Польщі чи Угорщині) і тримали його до 1997 року. 1 січня 1991-го, разом із лібералізацією цін та зовнішньої торгівлі, ми також запровадили часткову конвертованість чеської крони.

Динаміка державного бюджету була цілком позитивна, і у більшу частину років нам вдавалося уникати його дефіциту (таблиця 3.3). Перших

два комуністичних уряди примудрялися керувати, маючи навіть незначні бюджетні профіцити, що неабияк зміцнювало віру в здатність нового уряду давати раду державним фінансам.

Графік 3.2 Річні темпи інфляції у Чехословаччині та Чехії, 1990-1996 рр.



Примітка: До 1993 року – Чехословаччина, від 1993 – лише Чехія. Цифри на основі змін індексу споживчих цін.

Джерело: Чеське державне статистичне відомство.

Таблиця 3.3 Баланс державного бюджету Чехословаччини та Чехії, 1990-1996 рр. (млрд у національній валюті)

Рік	Розмір бюджету
1990	4.0
1991	6.4
1992	-1.7
1993	1.1
1994	10.5
1995	7.2
1996	-1.6

Примітка: 1990-1992: федеральний держбюджет Чехословаччини; 1993-1996: держбюджет Чехії.

Джерела: Державний фінансовий облік та Чеський статистичний щорічник.

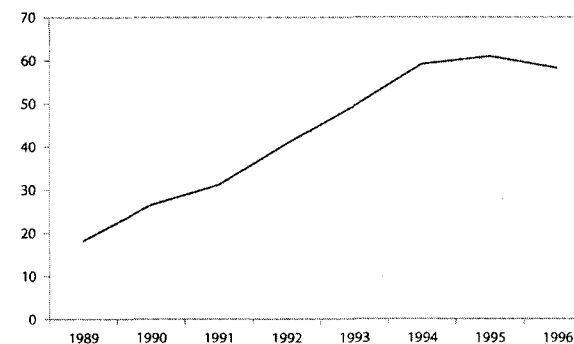
Приватне підприємництво

Трансформація уможливила створення приватного підприємництва та приватних фірм у нашій країні. За комуністичної доби в Чехословаччині маже не було приватного сектору – у цьому вона була унікальна навіть серед комуністичних країн. Це сталося через агресивний прихід до влади комуністів у лютому 1948 року та відсутності реформаторських економічних змін аж до подій 1968-го. Згідно з даними Світового банку, 1989 року частка приватного сектору у ВВП Чехословаччини становила 1.5% – значно нижча, ніж у Східній Німеччині (8.5%), Угорщині (14%) чи Польщі (26%). На кінець 1990 року в країні було лише сто двадцять чотири тисячі приватних підприємців. Для порівняння, кінцем 1991-го їх було вже вісімсот дев'яносто дев'ять тисяч, понад мільйон двісті тисяч наприкінці 1996-го і більш ніж два мільйони сімсот тисяч наприкінці 2013 року. Кількість акціонерних товариств становила: шістьсот п'ятдесят вісім – 1990 року, дві тисячі п'ятсот сорок одне – 1991-го, вісім тисяч двісті п'ятдесят п'ять – 1996-го та двадцять п'ять тисяч п'ятдесят сім – 2013-го (дані на кінець кожного року). Державних фірм було три тисячі п'ятсот п'ять 1990 року та лише шістьсот дев'яносто чотири – 1994 року. Погодьмося, дані вражають.

Головним рушієм мікроекономічних змін була приватизація та підготовка до неї. Протягом перших років трансформації зовнішня торгівля пройшла кризу радикальну географічну переорієнтацію. 1989 року частка інших центрально-планових економік у чеському зовнішньому торговельному обороті становила 61%. Станом на 1996 рік лише 30% зовнішньої торгівлі країни припадало на перехідні економіки, натомість на розвинені ринкові економіки – 64% (графік 3.3).

Притік від прямих зарубіжних інвестицій (ПЗІ) теж зробив свій внесок у розвитку корпоративного сектору. ПЗІ зросли з нуля 1989 року до майже \$2.6млрд на 1995 рік (таблиця 3.4 та графік 3.4).

Графік 3.3 Експорт із Чехословаччини та Чехії до Європейської Спільноти, 1989-1996 рр.



Примітка: До 1993 р. – Чехословаччина, починаючи з 1993 р. – Чехія.

Джерело: Чеський статистичний щорічник он-лайн.

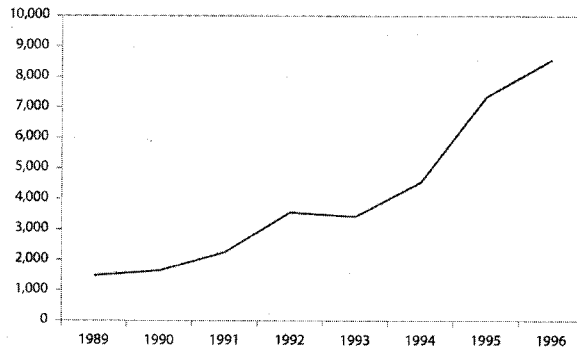
Таблиця 3.4 Щорічні вхідні прямі зарубіжні інвестиції до Чехословаччини та Чехії, 1989-1996 рр. (млн доларів США)

Рік	Щорічний притік ПЗІ
1989	0
1990	165
1991	604
1992	1103
1993	653
1994	868
1995	2562
1996	1428

Примітка: До 1993 р. – Чехословаччина, з 1993 р. – Чехія.

Джерело: Статистична база даних ЮНКТАД

Графік 3.4 Кумулятивний притік прямих зарубіжних інвестицій до Чехословаччини й Чехії, 1989-1996 рр.



Примітка: Чехословаччина – до 1993 р., починаючи з 1993 р. – Чехія.

Джерело: Статистична база даних ЮНКТАД.

Приватизація та її чеські особливості

Від самого початку ми, чеські реформатори, знали, що повинні приватизувати успадковану економіку якнайшвидше. Було багато причин вірити у те, що швидкість приватизації є нашим союзником, а не ворогом. Ми не бажали залишати несподівано «осиротілі» фірми безконтрольними. Як і не хотіли, щоб вони стали об'єктами спонтанної приватизації колишніми керівниками, яких було призначено ще комуністичними керманічами. Нас не цікавив розмір надходжень від приватизації, адже ми мали інші цілі. Нашою метою була структурна зміна – приватизація всієї економіки.

Ми цілком усвідомлювали фундаментальну різницю між приватизацією кількох окремо взятих фірм за умов «нормальної» капіталістичної ринкової економіки та приватизацією всієї економіки. Прем'єр-міністр Маргарет Тетчер успішно приватизувала окремі британські фірми у 1980-х. Десятиліттям пізніше реформатори Центрально-Східної Європи здійснювали таке з цілими економіками. У першому випадку розмір надходжень від приватизації був важливим джерелом доходів для уряду, тому був сенс

їх максимізувати. У другому – надходження від приватизації не мало значення. Головною метою реформаторів було змінити економічну систему. У Чехословаччині ми не мали змоги підготувати до цього тисячі фірм. Нашим головним імперативом була швидкість. Ми ждали скористатися моментом та не втратити найдорогоцінніший актив: жвавість і дух трансформації.

Ми згодні з усіма нашими критиками, що надто швидка приватизація окремих фірм зменшує розмір приватизаційної виручки. Проте ми вірили: що повільніший буде цей процес, то вищим стане соціальний та економічний результат. Ми не бажали кидати наші фірми, що надаються до приватизації, у підвишеному непевному стані, за якого вони б швидко втратили свою цінність.

Наш підхід ґрунтувався на кількох засадах, які ми повинні були пояснити, захистити й прощтовхнути як удома, так і, що виявилось навіть важче, нашим академічним радникам з-за кордону, місцям міжнародних організацій, інвестиційним банкірам та потенційним інвесторам. Засади були такі:

- Приватизація всієї економіки – процес недешевий. Тому слід зосередитися на мінімізації витрат, а не на максимізації надходжень (і винагороді зарубіжним консультантам).
- Метою нашої гуртової приватизації було підвищити ефективність не окремих фірм, а економіки загалом.
- Приватизація всієї економіки була шляхом відкриття її для нових підприємців, а також інвестицій у стартапи та новостворювані фірми. Ми вірили, що намагатися дібрати «оптимальних» власників для тих підприємств – справа як марна, так і неможлива. Навпаки – життєво важливо було здійснити приватизацію у такий спосіб, щоб ринок, а не держава, розсудив би, хто ж насправді виявиться найкращими новими власниками.
- Зарубіжні інвестори не повинні мати особливих привілеїв; з ними слід поводитися, як і з будь-ким іншим. Ми знали, що іноземний капітал ніколи не заходить до країни, щоб їй допомогти, як це часто

пропагують. Іноземним інвесторам були раді, але у Чехії ніколи не вважали, що саме вони мають відігравати ключову роль.

- Навіть найкращі методи приватизації, що їх можна було б собі уявити, не вберегли б абсолютно всі державні усядковані нами фірми. Насправді ринок доводив неефективність та неспроможність більшості тих фірм. Також було технічно неможливо скласти справжню ціну тим фірмам без інформації, яку можна було б отримати лише з ринку.

Досі доводиться повторювати для всіх тих недоінформованих коментаторів, що нашим завданням було приватизувати тисячі підприємств. Ми не могли їх спочатку реструктурувати. Не бажали також перекладати це завдання на державу, яка б у такому разі радикально зміцнила свою роль. Натомість ми були впевнені, що реструктуризацію мали провести нові приватні власники.

Спираючись на всі ці аргументи, ми дійшли висновку, що слід міксувати приватизаційні методи, декотрі з яких – вельми нестандартні. За-рубіжні оглядачі і далі зосереджуються лише на нашій ваучерній приватизації. Цей метод відіграв важливу, але не вирішальну роль – на нього припала лише чверть усієї приватизації (таблиця 3.5).

Таблиця 3.5. Масштаби приватизації у Чехословаччині, у розрізі методів (млрд чеських крон).

Метод	Обсяги приватизації
Стандартна приватизація, як у підручниках	400
Ваучерна приватизація	300
Безоплатна передача комунальним органам	300
Передача сільськогосподарських кооперативів колгоспного типу кооперативам власників	200
Пряма реституція колишнім власникам	100
Мала приватизація (насамперед через відкриті аукціони)	20
Усього	1320

Джерело: База даних Чеського статистичного відомства.

Дебати довкола розмірів та ролі ваучерної приватизації та її суті (й технології) вельми часто збивають із пантелику. Ми досі пишаємося тим, що «винайшли» цей метод – чи принаймні тим, як саме цю ідею впровадити.

За нашою системою, фірми спочатку було перетворено на акціонерні товариства, акції яких і було приватизовано⁰¹. Підприємства мали підготувати свої приватизаційні проекти, висловити власні міркування щодо способу їх приватизації (своєю чергою будь-який економічний агент міг презентувати альтернативний, конкуруючий проект). У цьому сенсі не було жодного урядового диктату. Ми не оцінювали фірм. Акції приватизованих підприємств відображали їхню балансову вартість, яку ще у минулому було встановлено адміністративними методами.

Усі чеські громадяни отримали шанс взяти участь у цьому процесі, сплативши скромне реєстраційне мито в тисячу чеських крон (еквівалент \$30-40 США або тогочасна середня тижнева зарплата). Вісім з половиною мільйонів громадян, які зголосилися на участь, отримали вісім з половиною мільярдів «інвестиційних очок», що ними вони могли скористатися, подаючи заявки на придбання акцій. Громадяни могли або напругу інвестувати свої очки або ж передати їх в управління новостворюваним інвестиційним приватизаційним фондам.

Спираючись на попит і пропозицію, з використанням вельми складної моделі ціноутворення і сучасної комп'ютерної технології визначалася ціна виставлених на аукціон акцій в інвестиційних очках (знову ж таки, не в чеських кронах). Доводилося проводити до п'яти циклів аукціонування, щоб розпродати всі акції, використати всі інвестиційні очки та встановити «рівноважні» ціни на всі виставлені акції. Несподіваним результатом – наслідком добровільного рішення чеських громадян – було те, що 66% усіх акцій дісталось інвестиційним приватизаційним фондам. Решта 34% лишилося індивідуальним інвесторам. Одразу ж після аукціонів нові власники почали торгувати акціями на вторинному ринку. Цей процес запустив такий необхідний процес реструктуризації.

01 Були випадки, коли приватизували лише частини компанії.

Ми переконані, що процес приватизації у Чехії став перемогою. Громадяни отримали свої перші уроки капіталізму після десятиріч «суспільної» (тобто, нічиєї) власності, капіталістичні інституції та підприємства здобули справжніх власників. Процес неминуче супроводжували втрати та соціально-негативні побічні ефекти. Але все це була ціна, яку необхідно було сплатити за трансформацію та приватизацію, або ж, іншими словами, за комунізм.

Як і все в цьому житті, процес, поза сумнівом, міг би бути кращий. Але то не була вправа з прикладної економіки; то була операція з реального життя. Приватизація та вся трансформація не могли відбутися без витрат. Ще легше вивести нашу країну з комунізму здатне було тільки диво.

Прикінцеві ремарки

Дозвольте мені закінчити трьома головними висновками з посткомуністичного економічного переходу – не лише у Чехії, а й взагалі. По-перше, економісти, які стали політиками, запроваджуючи реформи після падіння комунізму в країнах Центрально-Східної Європи, знали, що їм належало спробувати цілком змінити економічний, політичний та суспільний лад у своїх країнах. Вони бажали завершити ґрунтовні й тотальні системні зміни. Дехто з них добряче розумів, що половинчасті, поступові перетворення не подіють. Вони усвідомлювали, що в один момент мусять зібрати до купи критичну масу кроків, заходів та змін.

Знаючи, що зміни (хоч які вони необхідні та неминучі) не будуть безболісними і потребуватимуть витрат, реформатори мусили переконати людей у серйозності власних намірів, у тому, що вони справді жадають суттєвих змін, що не намагаються максимально подовжити своє перебування на посадах, вдаючись лише до поверхових, легких перетворень. Також вони хотіли домогтися реальної зміни – всупереч усім спробам захисників статус-кво її заблокувати, а також попри інерцію людської поведінки та існуючих на той час інститутів суспільства.

По-друге, успішна економічна трансформація потребує змішування всіх необхідних інгредієнтів, і неприпустимо якийсь із них забути. Я хочу,

щоб мене зрозуміли правильно. Тут ідеться не про гонитву за досконалістю, а про попередній деталізований, на п'ять тисяч сторінок повний план реформ, що їх треба буде запровадити після років підготовки до них (попри нетерпіння людей, які несподівано здобули свободу). Йдеться також не про поблажливу, легкотравну для всіх поступовість зразка Джозефа Стігліца – так на тодішньому реформаторському жаргоні називали байдкування. Мова про практичний, доцільний, гнучкий, реалістичний проект.

Важко звести до купи всі ці складові, адже реформаторам доводиться мати справу з багатовимірною системою та реальними людьми, а не пішаками на шахівниці. Запровадити реформи на практиці значно важче, ніж у теорії. До краху комунізму такі люди, як я, вивчали всілякі теорії про «оптимальний графік реформістських заходів». Мій досвід свідчить, що будь-яке оптимальне планування можливе лише в підручниках, але не в житті. Докладне попереднє обмірковування та точне налаштування системних змін – неможливе.

Утім, є певні прості правила. Я б назвав такі:

- Критичну масу реформістських заходів має бути вжито ще на самому початку.
- Слід забезпечити елементарну макроекономічну рівновагу, щоб уникнути руйнівних наслідків високих темпів інфляції.
- Ціни слід лібералізувати лише після досягнення певної міри макроекономічної стабільності.
- Ціни та зовнішню торгівлю потрібно лібералізувати одночасно.
- Трансформація не матиме жодного сенсу без ранньої, швидкої та широкої приватизації. Приватизацію належить здійснювати, не чекаючи на таку вельми необхідну реструктуризацію фірм чи появу вітчизняного капіталу. Тому такі нестандартні рішення, як ваучерна приватизація будуть неминучі.
- Ринково-економічна інституційна рамка – важлива підмога для успіху реформ, але розбудова інституцій – безкінечне завдання. Немає змоги чекати досконалих інституцій. Було б помилкою відкладати де-

регуляцію, лібералізацію, десубсидизацію, приватизацію та решту реформістських заходів до появи повноцінних розвинених інституцій.

По-третє, передумовою успіху переходу була здатність пояснити людям цей процес, разом із його неминучими витратами. Це було, мабуть, найважче з наших завдань. Люди мають повірити у трансформаційний процес; вони мають стати вашими співгравцями, надаючи політичну підтримку.

Посилання

- Чеське статистичне відомство. *Різні роки*. Чеський статистичний щорічник. Прага. Доступно за адресою www.czso.cz/eng/redakce.nsf/i/statistical_yearbooks_of_the_czech_republic.
- В. Клаус. 2009. *Де починається завтра?* Прага: Книжковий клуб. [Також доступно болгарською, польською та російською мовами.]
- В. Клаус. 2013 а. *Ми, Європа та світ*. Прага: Фрагмент.
- В. Клаус. 2013 б. *Посткомуністичний перехід не мусить бути неправильно потрактований*. Економік Ефеарс 33, № 3 (жовтень): 386-88. Доступно за ланкою www.klaus.cz/clanky/3468.
- В. Клаус. 2014 а. *Дбайливо організоване розділення Чехословаччини як приклад мирного розв'язання проблеми національної держави*. Вступна лекція на конференції «Автономія та федералізм проти сепаратизму в ЄС та її країнах-членах», Палац Естергазі, Айзенштадт, Австрія, 26 лютого. Доступно за ланкою www.klaus.cz/clanky/3530.
- В. Клаус. 2014 б. *Фундаментальні системні зміни – не вправа з прикладної економіки*. Центр Леонтьєва, Санкт-Петербург, Росія, 15 лютого. Доступно за ланкою www.klaus.cz/clanky/3519.

Естонія

Найрадикальніші реформи

Март Лаар

Естонія – маленька країна на березі Балтійського моря, на перехресті торговельних шляхів зі Сходу на Захід та з Півночі на Південь. За Семюелем Гантінгтоном – це місце зіткнення цивілізацій. Цим Естонія цікава для істориків, але не надто легке для життя місце, яке весь час завойовували то німці, то данці, то шведи, то поляки, то росіяни.

Завдяки своєму географічному розташуванню Естонія завжди була торговельною країною. Колись вона входила до Ганзейської ліги, яка започаткувала торговельні традиції, що живі й досі.

Національне пробудження Естонії почалося у ХІХ ст. Внаслідок Першої світової війни та перемоги у війні за власну незалежність 1920 року Естонія стала республікою.

Упродовж подальших років Естонія процвітала. Стандарти її життя, що були нарівні з Фінляндією ще з останніх десятиріч перебування під царською Росією, залишалися більш-менш однакові з її північним сусідом аж до кінця 1930-х років. 23 серпня 1939 року пактом Молотова-Ріббентропа, що розділив Східну Європу, Адольф Гітлер та Йосип Сталін уклали таємну угоду, згідно з якою Естонія переходила під советську сферу впливу. 1940 року Сталін окупував та анексував Естонію. Західний світ

Март Лаар – голова наглядової ради Банку Естонії; прем'єр-міністр Естонії (1992-1994 рр., 1999-2002 рр.); міністр оборони Естонії (2011-2012 рр.).

ніколи не визнав советської окупації, а Естонія протягом десятиріч боролася проти агресора.

У складі Советського Союзу Естонію було індустріалізовано та соціалізовано: приватні ферми ліквідували, а багатьох людей депортували до Сибіру, замінивши їх робітниками з Росії. І хоча Естонія й далі розвивалася, вона дедалі дужче відставала від західного світу, де вільне підприємництво та ринкова економіка створювали значно більше можливостей. Фінляндія перевершувала Естонію за економічними та соціальними показниками, і у 1989 році була вчетверо-вп'ятеро багатша за Естонію.

1985 року Советський Союз програв холодну війну і взявся до реформ, силкуючись урятувати свою імперію. Країни Балтії спромоглися скористатися з *перебудови* та *гласності* і досягли чималого прогресу, намагаючись повернути втрачену незалежність та запровадити економічні реформи.

1991 року внаслідок цілковитого економічного колапсу Советський Союз розпався. Естонія не гаяла часу і почала відновлюватися як незалежна республіка.

Оскільки реформи на той час були вельми скромні, перші роки естонської незалежності спіткали суттєві економічні проблеми. Здавалося, що всі кроки марні. Навіть за часів Великої депресії промислове виробництво не падало більше, ніж на 30%, а на початок 1993-го опустилося аж на 45% порівняно з 1989 роком (останнім роком «старого» економічного режиму). У 1992-му інфляція в Естонії перевищила 1000%, а життєві стандарти драматично знизилися. Через брак нафти вулицями їздило зовсім мало машин. Не вистачало навіть на опалення будинків узимку: готувався план евакуації населення в сільську місцевість. Їжу видавали по картках, молоко – лише для матерів із трьома та більше дітьми. Здавалося, не залишилося жодної надії. Було дуже легко зварити мило з риби, але ніхто не знав, як мило знову перетворити на рибу. П'ятдесятирічний експеримент із соціалізмом в Естонії завершився катастрофічно.

Підвалини для подальших реформ були слабкі. Лише здобувши незалежність, естонці збагнули, які вони бідні та якою недорозвиненою була соціалістична Естонія. 80% економіки перебувало в руках держави

і люди не знали, як володіти приватною власністю. Країна залежала від російських енергоносіїв, 92,5% її торгівлі було з Росією, експорт до Західної Європи – мінімальний. Країни Центрально-Східної Європи розпочали певні економічні реформи ще до цілковитого економічного розвалу. В Естонії ж серйозних реформ не розпочинали, аж поки Советський Союз остаточно не розвалився.

Цілі переходу були в усіх країнах різні. В Естонії головною метою було зміцнити свою державність, переорієнтуватися зі Сходу на Захід та інтегруватися до Європейської Спільноти й Організації Північно-атлантичного договору (НАТО)⁰¹. Щоб досягти цього, Естонії слід було зробити таке:

- Створити робочу демократію з ефективними інституціями. Гідна відповідь на це випробування вимагала нової Конституції, радикальної реформи державного управління та скорочення корупції.
- Перейти від командної економіки до ринкової. Це насамперед потребувало стабілізувати, а потім – оживити економіку. Естонська торгівля повинна була переключитися із залежності від східних партнерів на Захід. Економіка повинна була стати пріоритетом.
- Підвищення естонських стандартів життя до рівнів ЄС.
- Згуртувати й інтегрувати естонське суспільство. Потрібно було вселити в естонців впевненість у майбутньому, захистити їхню мову та культуру, а також інтегрувати етнічно неестонське населення.

Початкова грошова реформа

Підготовку до радикальної ринкової економічної реформи в Естонії було розпочато ще 1987 року одночасно з першими вимогами відновлення незалежності. Спершу висувалися гасла про самофінансування та самоуправління. У лютому 1990-го в Естонії відбулися парламентські вибори: вперше за стільки десятиліть – демократичні. Упевнено перемогли націонал-

⁰¹ Більше про процес естонських реформ Лаар (2002). Про дискусії навколо політекономії естонських реформ, див. Лаар (2007).

демократи, які були готові сформувати естонський уряд, але влада залишалася в руках Москви аж до невдалого путчу прихильників нещадної лінії, що стався у серпні 1991 року, після чого Естонія, а також Латвія та Литва здобули незалежність.

1990 року в публічних дебатах панувала ідея такої собі «контрольованої ринкової економіки». Перші естонські спроби обмеженої цінової лібералізації виникли ще у грудні 1989-го, і їх було поглиблено разом із далекосяжною російською ціновою лібералізацією в січні 1992-го. 1991 року Естонія вдалася до обмеженої фіскальної та податкової реформи. Мабуть, найважливішими реформами була ліквідація советської системи митних платежів та скорочення товарної номенклатури продуктів, що підпадали під ліцензування експорту – це сталося на початку 1992-го. Однак Естонія досі балансувала між ринковою та плановою економікою і страждала від решти негараздів, зумовлених розпадом Советського Союзу. Економіка 1992 року перебувала в глибокій кризі: 1000-відсоткова інфляція, тотальні товарні дефіцити, стрімке падіння виробництва.

Реальні перехідні перетворення розпочалися влітку 1992-го. Першою радикальною реформою була грошова, яку ухвалили в травні 1992 року та здійснили 20 червня 1992-го – рівно на сорок четверту річницю знаменитої західнонімецької грошової реформи. Панівною економічною проблемою 1992 року стала гіперінфляція. Естонці були рішуче налаштовані якнайшвидше відновити власну національну грошову одиницю. Тоді популярна була приказка, мовляв, естонська грошова одиниця – то найкращий захист кордонів. Люди остерігалися, що країну запрудять дешевими рублями.

Ідея валютної ради, якій естонський парламент надав повноваження у травні 1992 року, схоже, виникла у кількох різних місцях одночасно. Головною причиною такого вибору була його простота. Скидалося на те, що це найефективніший спосіб подолати інфляцію, оскільки він вимагав від уряду підтримувати фіксований валютообмінний курс і баланс державного бюджету, а також забороняв Банку Естонії кредитувати державу. Рада ще від початку пообіцяла, що крону буде конвертовано, а це збіглося з вибором Естонії на користь вільної зовнішньої торгівлі. Спершу

Міжнародний валютний фонд опирався ідеї створення ради, надаючи перевагу традиційному центральному банку, що матиме дозвіл на видачу внутрішніх кредитів, але йому довелося змиритися з волею естонців (Ганссон і Сакс, 1992; Лайонел і Сутела, 1994).

Попри те, що технічні аспекти німецької грошової реформи мали незначний вплив на її естонський аналог, філософія німецької реформи надихала Естонію. Від 20 червня 1992 року єдиним законним платіжним засобом на території Республіки Естонія стала естонська крона. Советські рублі обміняли або ж деномінували в естонські крони за короткий, заздалегідь визначений період часу, за курсом десять рублів за одну естонську крону. Чинні на момент реформи грошові зобов'язання та вимоги не втратили своєї сили, і їх теж було переведено у крони до 28 червня 1992 року. Кожен, хто значився у списках мешканців, чия особистість було підтверджено, міг обміняти до тисячі п'ятисот рублів за курсом десять рублів за одну крону протягом трьох днів, починаючи з 20 червня 1992 року. Готівку на суму понад тисячу п'ятсот рублів можна було обмінювати у банках аж до 1 липня 1992-го за курсом п'ятдесят рублів за крону. Заощадження в рублях, що лежали на банківських рахунках, теж можна було обміняти, за винятком сум понад п'ятдесят тисяч рублів, покладених після 1 травня 1992 року: гроші було заблоковано доти, доки не з'ясувалося їхнє походження.

З технічного погляду естонську грошову реформу можна вважати успіхом. Метою було максимально спростити правила та процедури реформи, щоб здійснити обмін швидко й організовано. Існував ризик притоку в країну для обміну великої маси рублів із Росії. Цієї загрози вдалось уникнути, обмеживши суму готівки, що її кожен мешканець мав право обміняти. Усі незвично великі перекази, що надійшли на банківські рахунки перед обміном грошей, перевіряли. Після 30 червня рубль уже не можна було обміняти на крони. Крона прив'язувалася до німецької марки за системою валютної ради, яка встановлювала курс відповідно до наявних золотовалютних резервів, а також згідно з попитом на пропозиції іноземної валюти. Курс прив'язки було встановлено на рівні вісім крон за одну німецьку марку.

У повоєнній Німеччині ефект від грошової реформи було видно відразу ж: полиці крамниць заповнилися негайно і кожен, хто мав гроші, міг купити товар. У нас, не зважаючи на те, що опитування продавців у першій половині 1992-го свідчило про певний незадоволений попит, аналогічне опитування вже в третьому кварталі того ж року показало, що більшість товарних дефіцитів зникло. Чорний ринок теж дуже швидко щез. Спершу чимало людей скептично оцінювали шанси крони стати твердою валютою, але їхні побоювання не справдилися. Довіра народу у власну грошову одиницю перевершила всі очікування. Єдиною проблемою був брак готівки в обмінних пунктах упродовж перших кількох днів, коли значні суми іноземної валюти міняли на естонські крони.

Перша хвиля реформ

Улітку 1992 року на всенародному референдумі було ухвалено нову Конституцію. Потрібно було вирішити: безповоротно обривати всі зв'язки з советським минулим і впроваджувати рішучі реформи чи рухатися трохи повільніше. Естонський парламент ухвалив рішення про саморозпуск і свіжі демократичні вибори 20 вересня 1992-го. Протягом передвиборчої кампанії настрої населення ставали радикальніші, тому перемогла коаліція християнських демократів – консервативні та націоналістські політичні партії правого спрямування – з перевагою в одне місце. Коаліцію було очолено мною, тоді тридцятидворічним істориком.

Ми негайно розпочали інтенсивні перемовини з нашими партнерами по майбутній коаліції щодо урядової програми. Нашими цілями було зміцнити естонську державність через заснування держави на засадах демократії та верховенстві права, стабілізація економіки та створення динамічної ринкової економіки, забезпечення соціальної стабільності, відновлення громадянського суспільства та інтеграція Естонії до Європи. Однак нагальна мета – це пережити країні прийдешню зиму. 19 жовтня 1992 року парламент ухвалив склад нового уряду. До нього ввійшли молоді новачки-інтелектуали (трьом із членів кабінету було менше тридцяти), цей уряд різко відрізнявся від попереднього.

Наш перший урок був – дбати насамперед про політику, щоб мати змогу розпочати і далі впроваджувати радикальні реформи. Зміни потребували легітимного політичного підґрунтя. А його можна було створити лише у демократичний спосіб, використовуючи звичні підзвітні інституціональні структури та за допомогою вільних і чесних виборів. Значення нової сучасної Конституції та демократичного законодавства для таких виборів неможливо переоцінити. Парламентська система зі сильним прем'єр-міністром та менш повноважним президентом, як показує досвід, є ефективніша для подолання сильного промислового та сільськогосподарського лобі, що прагне підірвати процес реформ.

Економічні перетворення не були б можливі без верховенства права, що гарантувало б усім учасникам, які входять на ринок, рівні умови: у такому вигляді воно є засадничою умовою ринкової економіки. Верховенство права також потрібне для подолання корупції та організованої злочинності, які виникають швидко і можуть перетворити ринкову економіку на посміховище. Важливо не забувати про це, адже часто трапляється, що економічні реформи знижують уплив держави та закладають основи повної лібералізації.

Друге гасло фірма Nike подала у своєму рекламному слогані: «Просто зроби це!» Реформатори мають діяти рішуче, ухвалюючи зміни та дотримуючись їх, попри ймовірні тимчасові незручності. Згідно з Лешеком Бальцеровичем (1994), період «надзвичайної політики» триває зазвичай два роки. Короткочасність цієї виняткової фази означає, що радикальна реформа, запущена якнайшвидше після такого політичного прориву, має значно більші шанси на те, що її приймуть люди, ніж відтерміноване радикальне перетворення або ж нерадикальна його альтернатива, яка запроваджує болючі заходи невеличкими частинками. Словом, без болю немає перемоги.

Швидкість – ключова. З цього випливає чимало інших наслідків. Якщо на суттєві реформи бракує часу, то, відповідно, мало часу можна використати і на підготовку до них. Тому закони мають бути якнайпростіші. Адміністративні потужності для роботи над законами були вельми обмежені (Аслунд 1994). Отже, помилки неминучі, але все одно найважливіше – діяти швидко, бо зволікати означає програти.

Наш уряд не гаяв часу на переговори щодо компромісів з опозицією, яка б опиралася нашій політиці за будь-яких умов. Було життєво необхідно отримати більшість у парламенті, але навіть більшістю з різницею в одне місце ми були здатні проштовхнути наші рішення. Ми спромоглися ухвалити понад триста законів упродовж першого року своєї каденції. Дізналися, що реформи слід проштовхувати не скибочку по скибочці, а якнайбільшими шматками, бо політичний опір, що його доводиться долати, однаковий, незалежно від важливості перетворення.

Стосовно того, чи повинні перехідні економіки обирати між «поступовим» підходом і «шоковою терапією»: країни, де спробували запроваджувати реформи повільно й поетапно, наразилися на серйозні труднощі. Соціальна ціна тих перетворень була така ж висока – або ще вища, – як і в країнах, де діяли рішучіше, та все одно наставав момент, коли доводилося хоч так, хоч так вдаватися до елементів шокової терапії. Ми скористалися порадою Бальцеровича (1994, с. 86), який писав, що «гірку пігулку краще проковтнути цілком, ніж поступово». Ми були чесні з народом і сказали, що перші роки реформ будуть надзвичайно важкі. Падіння життєвих стандартів і виробництва уникнути неможливо. Але на кону було виживання Естонії як незалежної держави.

Натхнення для своєї програми реформ молодий естонський уряд черпав із багатьох джерел. Повоєнна Західна Німеччина з її радикальними ринковими економічними реформами була за головний зразок. Ще одним прикладом стала рішуча макроекономічна стабілізація у Латинській Америці наприкінці 1980-х, а також лібералізації економік Сінгапуру та Нової Зеландії. Та найсвіжішим прикладом, що наснажував, була Польща. Естонія скористалася засадами реформ Бальцеровича у багатьох сферах, хоча було також докладно проаналізовано польські помилки, як, скажімо, застаріла Конституція, виборче законодавство, що призвело до подрібнення партій, і повільні темпи приватизації. У приватизації Естонія прагнула поєднати позитивні риси чеської та східнонімецької моделей. Як залучати іноземні інвестиції, Естонія повчилася в Угорщини. Нашими улюбленими сучасними західними політиками були тоді президент Рональд Рейган та прем'єр-міністр Маргарет Тетчер.

Естонія також залучила численні джерела західної та вітчизняної експертизи. Найважливішим економічним радником естонського уряду був Ардо Ганссон, доктор філософії в галузі економіки з Гарварду естонсько-американського походження, який зараз керує Банком Естонії.

Життєво важливим було сильне національне почуття естонців. Національна гордість допомагала нам долати перший важкий період реформ. Анатоль Лівен (1993, 318) написав так: «Я часто критикував балтійський націоналізм, але у посткомуністичному світі він відіграв незамінну роль у вибудовуванні своєрідного захисту проти шаленої корупції, а також почуття служіння та жертвності, що мобілізують».

Перетворення розпочалися зі змін державного управління, потім – економіки, яку спочатку стабілізували, а вже потім вдихнули в неї життя поєднанням лібералізації та податкової реформи. Після запровадження прибуткового податку з фіксованою ставкою, що стало великим успіхом, Естонія приватизувала свою економіку та переорієнтувала торгівлю.

Сильні національні почуття спонукали нас надати більше уваги реформі держави, ніж це вдалося іншим радикальним реформаторам. Наша думка була проста – неможливо по-новому видресирувати старого собаку. Старі комуністичні *апаратники* розбудували свої кар'єри на цілковитій брехні та шахрайстві. Нереально було б очікувати, що вони зміняться. Колишній апарат, успадкований від Советського Союзу, був неспроможний реалізувати необхідну політику. Його улюбленим видом керування було телефонне право й очікування усних інструкцій від начальства; писані закони для них значили мало, етика – взагалі нічого. Тому важливо було у якнайрадикальніший спосіб позбутися колишнього ставлення та взаємин. Краще було порвати всі зв'язки зі советським минулим. Що радикальніша зміна і що більше людей та політиків попередніх поколінь було змінено в урядових структурах, то сильнішу довіру вселяли реформи, які запроваджувалися в тих інституціях і було більше шансів на успіх. Моя партія виграла вибори 1992 року з гаслом «Звільніть місце!».

Реформи означали, що має бути встановлено демократичне верховенство права. Також вони означали, що нова влада брала на роботу нові,

молоді кадри, щоб звільнитися від старих советських мереж зв'язків та їхнього підступного щоденного беззаконня.

Щоб знизити роль держави, перехідна країна повинна мати сильний та ефективний уряд. А ефективний уряд – це маленький уряд. Отже, нашим першим завданням було реформувати сам уряд. Ми намагалися відійти від системи ухвалення рішень на ґрунті особистих взаємин та політичної маніпуляції, таких характерних для советської доби, та які існували і під час переходу. Соціалістичне керівництво старого ґатунку було замінено представниками молодшого покоління, не зіпсованого минулим.

Персонал змінювали, реорганізуючи міністерства, число яких скоротили на 30%. Не лише їхня структура, але й функції було змінено. Місцевий адміністративний рівень ліквідувався, органи місцевої влади перетворювалися на однорівневі інституції. З'являлися нові бачення. Людям презентували нові перспективи, що змінювали імідж країни. Вони вже не були громадянами багатостраждальної, убогої безпорадної колонії. Тепер естонці були частиною країни, здатної успішно інтегруватися з Заходом.

На жаль, влада не змогла провести люстрацію, як у Чехії. Наш президент боявся критики Ради Європи і, як уже траплялося, наклав на цей захід вето. Одначе Естонія таки пройшла крізь глибоку зміну поколінь. Трансперенсі Інтернешнл неодмінно класифікував нас як найменш корумповану посткомуністичну країну.

Від самого початку новий естонський уряд намагався систематично змінювати систему судочинства. Оскільки традиційно наше право перебувало під впливами німецької правничої традиції ще з Ганзейської доби й Естонія прагнула приєднатися до Європейської Спільноти, за модель своєї правничої системи уряд обрав Німеччину. Щоб забезпечити відповідність свого законодавства стандартам ЄС, Естонія просто запровадила німецькі цивільний та комерційний кодекси. Щоб вибудувати сучасну європейську трирівневу судову систему, було прийнято дев'ятнадцять актів.

Лібералізація економіки стала першим кроком для всіх перехідних економік Центральної та Східної Європи. Це переважно відбувалося в такому порядку через розвал попередньої командної економіки, а не через навмисний вибір саме цієї політики. Тому лібералізація часто тягла

за собою раптове, іноді дуже сильне зростання темпів інфляції та різке погіршення стану економіки, як і сталося в Естонії.

Невеличка відкрита економіка надає чимало переваг для м'якого та швидкого переходу до ринкової системи. Вона пропонує раціональний набір ринково орієнтованих процесів для розподілення ресурсів, збільшує конкуренцію, дає можливість країнам спеціалізуватися відповідно до їхніх конкурентних переваг, а також дозволяє ринкові, а не урядові, обирати найкращих гравців. Політика відкритості також створює середовище прозорості, з чіткими сигналами, що їх дає ринок виробникам. Відкритість також сприяє субконтрактуванню, яке дає можливість скористатися порівняно висококваліфікованою, але дешевою робочою силою, що існує в перехідних економіках.

Естонія лібералізувала свою торговельну політику ще на початку: майже всі експортні обмеження було усунуто станом на 1992 рік. Ліберальна торговельна політика заохочувала зростання експорту і дала можливість країні заробляти іноземну валюту, що вона її так потребувала для імпорту. Естонія також усунула всі тарифи на імпорт, за винятком тютюну, алкоголю та палива, на які запровадили мита (Гансен і Сорса, 1994).

Ці сміливі кроки спричиняли серйозні дебати в Естонії та за її межами. Коли 1994 року Естонія розпочала перемовини з Європейським Союзом про вільну торгівлю, представники ЄС не могли повірити, що може існувати економіка без жодних митних тарифів. Представникам знадобився цілий день, перш ніж вони змогли ознайомитися з усіма відповідними актами та постановами й переконатися, що це насправді можливо.

Попри досягнуті успіхи, естонському урядові закидали як у самій Естонії, так і за її межами надмірний лібералізм та підривання економіки. Насправді ж, політика відкритої економіки дала цілком позитивний ефект із п'яти основних причин.

По-перше, аргументи, що їх зазвичай надають для запровадження тарифів з метою «захистити економіку», якимось чином не в'яжуться із законом порівняльних переваг, отже, ґрунтуються на хибних припущеннях. У довготривалій перспективі економіка стає не так захищена, як загалом неконкурентоспроможна. Головним ефектом тарифного захисту є надання

переваг одним секторам вітчизняної економіки перед іншими. Переважно захищають краще політично зорганізовані сектори, а не ті, що найбільше цього захисту потребують. Схожі чинники також роблять м'яке скасування таких «тимчасових» тарифів маловірогідним, оскільки тиск з метою продовжити їхню дію буде величезний.

По-друге, тарифи можуть полегшувати бюджетний тиск упродовж перехідного періоду, але залежність від пов'язаних з ними доходів, яка виникне в результаті, згодом ускладнить їхнє скасування. Зниження торговельних податків на початку реформ, коли запровадження альтернативних джерел доходів політично легше, має за перевагу можливість послабити обмеження у майбутній політиці.

По-третє, у країнах, де вартість робочої сили та її кваліфікованість суттєво відрізняються від сусідніх країн, субконтрактування відіграє важливу роль у промисловій торгівлі. Продукція переміщується туди й назад між країнами на різних стадіях обробки. Така торгівля була особливо важлива тим, що давала підприємствам можливість залишатися на плаву й розпочати невеличку перебудову. Складний набір торговельних бар'єрів робить таку торгівлю значно проблематичнішою.

По-четверте, у досі планових економіках держава просто занадто слабка для ефективного втручання. Тарифна політика загрожує виродитися у короткозору, безсистемну моду, на яку рентозбирання чинитиме більший вплив, ніж здоровий аналіз. Випадок Росії – чудовий приклад цього. Задекларована мета податків та квот на експорт сировини була покликана «полегшити перехід до ринкової економіки». Насправді ж усе вилілося у масивне хабарництво, злочинність та корупцію, а також у надзвичайне збагачення невеличкої купки добре одне із одним пов'язаних осіб за рахунок того-таки народу, який ця політика начебто мала б захистити. Ще одним таким прикладом є надання дешевих кредитів Центробанком Росії: рішення, схоже, продиктовано радше корупцією, ніж якоюсь економічно оптимальною політикою.

По-п'яте, політика відкритої торгівлі та втрата тарифів мають певні суттєві позитивні якості. Вони посилюють конкуренцію та примушують бізнес переорієнтовуватися. Тарифи створюють «бар'єри попиту», які

можуть стати значною перешкодою на шляху переорієнтації торгівлі. Спершу підприємства скаржилися на слабкий внутрішній попит за умов нової макроекономічної та валютообмінної політики. Потім до них дійшло, що рефляції не буде; крім того, вони відчували стусани нещадної фінансової політики і подалися шукати нові ринки на Захід.

Цінова лібералізація за умов загального дефіциту товарів призводить до високої інфляції. Тому наступним кроком має бути фінансова стабілізація економіки, що якнайшвидше має йти після ліквідації цінових обмежень та контролю. Консервативна монетарна політика – необхідне підґрунтя для цінової стабілізації. Естонія заклала цю підвалину через радикальну грошову реформу, підкріплену збалансованим бюджетом. Знадобилися рішучі заходи зі скорочення бюджету в кількох сферах, і державні дотації було ліквідовано разом із ними. Внаслідок нещадної монетарної політики чотиризначна на початку переходу інфляція незабаром спала. Вітчизняну валюту було стабілізовано й Естонія вийшла з грошової кризи. Запровадження валютної ради зміцнило віру в стабільність грошової системи та допомогло понизити відсоткові ставки за короткий період часу (Ганссон, 1994, 1997).

Запровадивши валютну раду, Естонія взяла зобов'язання збалансувати бюджет, і вона, за великим рахунком, дотримувалася цього й надалі, навіть у найскрутніші часи, тримаючи таким чином співвідношення державного боргу до ВВП на рівні лише 10%. 1992 року уряд мусив урізати державні видатки до мінімуму. Для цього він скасував державні дотації, а також дотовані кредити для підприємств, що дало можливість вирівняти умови та дозволити виникнути новим підприємствам. Вацлав Клаус (1997, с. 20) писав: «Потрібно швидко і без жодних вагань скасувати держдотації всіх видів. Пізніше це буде зробити важко чи й неможливо, оскільки новосформовані групи тиску успішно заблокують таке рішення».

Тим часом прийняття закону про банкрутство у вересні 1992-го змінило поведінку фірм. Був один негативний побічний ефект – зростання кількості банкрутств у бізнесі та банківському секторі, але так було розчищено дорогу для життєздатнішого бізнесу.

Одним із найамбітніших зусиль уряду стала повномасштабна податкова реформа. Її основні засади були чіткі та прості: менше податків, розширення податкової бази, жодних дірок і низькі ставки. Найінноваційнішою ініціативою став фіксований податок на особисті доходи, що його спершу встановили на рівні 26% і який набув чинності 1994 року. То було моє дітище. Мене надихали припущення Мілтона Фрідмана щодо повторного запровадження пропорційного податку на дохід. МВФ був проти, стверджуючи, що це зменшить надходження від збору, та Естонія затвердила його і податкові надходження не постраждали. Спершу фіксований податок не мав популярності, але швидко здобув підтримку, і жоден уряд не наважувався його скасувати.

У листопаді 1992-го сталася сувора банківська криза. Банк Естонії посів тверду позицію. Він наклав мораторій на банкрутство трьох найбільших банків у країні і не відступався від цього. Уряд не менш уперто відмовлявся рефінансувати банки, оскільки чимало нових банкірів були колишніми компартійними босами, які вважали затишну роботу в банку своїм довічним привілеєм. Уряд був зацікавлений у тому, щоб не дати організованим злочинцям захопити контроль над банками (як це сталося у Росії) та модернізувати банківську систему.

Не применшуючи потреби успішної фінансової стабілізації, ми не повинні забувати, що вона була не самоціллю, а засобом. Після стабілізації економіки, впродовж якої було знижено інфляцію, спинено падіння виробництва та досягнуто фінансової стабільності, слід було якнайшвидше перейти до наступної стадії реформ: створити передумови для зростання економіки шляхом мікроекономічних реформ, зберігаючи водночас макроекономічну рівновагу.

Щоб досягти високого та стійкого економічного зростання, необхідно було дати заряд енергії економіці та людям. Зміна громадської думки, мабуть, найвирішальніше і найважче завдання перехідного періоду. Без серйозних зрушень у ставленні людей жодна країна не змогла б вийти за рамки нав'язаного советами соціалізму й перетворитися на «нормальну» державу, з вільним урядом та вільними ринками, керовану верховенством права. За советів людей відучили самостійно за себе дбати,

виявляти ініціативу чи ризикувати. Багатьох потрібно було позбавити ілюзії – спільної для всіх посткомуністичних країн, – що хтось прийде і залагодить усі їхні проблеми. Необхідно було дати людям заряд енергії, змусити їх діяти, приймати самостійні рішення та брати на себе відповідальність за власне життя.

Щоб ця зміна відбулася, лідери повинні були пробуджувати народ. Потрібно було підтримувати конкуренцію. Зарубіжна взаємодія примушувала місцеві підприємства змінюватися та реорганізовувати своє виробництво. Водночас Естонії знизили дотації, підтримку та дешеві позики для підприємств. У них був простий вибір: потонути чи виплисти. Більшість змогло вижити, але 30% збанкрутувало.

Одним із головних завдань на тій стадії переходу було створити сприятливі умови для роботи підприємств. Це передбачало суттєве зниження втручання держави в економіку та створення нової законодавчої та інституційної рамки. Вирішальну роль відіграла цілісна лібералізація економіки. Країни, що запровадили реформи швидше, опинилися вище на щаблях міжнародного індексу економічної свободи.

Щоб позбутися соціалістичної системи, слід було насамперед створити клас власників. Цей виклик потрібно було прийняти якнайшвидше, реалізувавши низку стратегій. Естонія швидко відновила попереднім господарям права на власність, яку було націоналізовано комуністичною владою. Малі підприємства було швидко приватизовано через аукціони. У частині приватизації підприємств естонська модель поєднала німецький досвід довірчого управління та чеську ваучерну приватизацію. Спроба мала успіх. Це дозволило уникнути реструктуризації компаній державою, як було зроблено в Німеччині, та надало перевагу безпосереднім власникам (на відміну від чеської моделі).

Згідно з Клаусом (1991), «мета приватизації – знайти нових приватних власників, а не максималізувати надходження на користь держави від продажу її активів». В Естонії метою приватизації було передати власність на державні підприємства у приватні руки. Багато підприємств було продано за дуже низькою ціною, але взято гарантії інвестицій та збереження робочих місць. Приватизаційна агенція продавала підприємства

на відкритих міжнародних аукціонах єдиним безпосереднім власникам, натомість міноритарні частки виставлялися для реалізації на публіку в обмін на ваучери. У такий спосіб нам вдалось уникнути як тягаря боргів, з яким зіштовхнулися компанії в рамках моделі довірчого управління (Тройганд), що її використовували в Німеччині, так і відсутності реального власника, що ставалося за чеської ваучерної приватизації. Програма успішної приватизації неможлива без залучення іноземного капіталу, який приносить не лише інвестиції, а й нові технології, реорганізацію виробництва та нове ставлення на приватизованих підприємствах.

Водночас ми знизили вхідні бар'єри для малих підприємств. В Естонії 1992 року було лише дві тисячі підприємств; лише два роки потому їхня кількість зросла до сімдесяти тисяч. Із країни робітників Естонія перетворилася на країну підприємців.

Наш висновок: необхідно дотримуватися принципу відкритості. Довелося значно змінити ставлення людей, подолати страхи та сумніви. Важливо знайти чітку стратегію залучення іноземних інвестицій. Деякі уряди пропонують особливі привілеї, щоб привабити іноземного інвестора, який має змогу обирати з усього світу. Але варто розуміти одну просту річ – іноземний інвестор не прийде у політично нестабільну й убогу країну. Він знайде до тієї країни, яка каже, що їй потрібна торгівля, а не допомога. Серйозні інвестори шукають насамперед місця зі стабільним інвестиційним кліматом та сприятливим середовищем для всіх видів бізнесу – як місцевого, так й іноземного. Слід забезпечити однакові – не більше й не менше – права для іноземного та вітчизняного інвестора, включно з правом купувати землю, що його Естонія законодавчо врегулювала ще 1993 року. У цьому сенсі Естонія наслідувала угорську практику, отримавши аналогічно хороші результати.

Створити необхідне для іноземних інвесторів стабільне середовище можна лише, встановивши верховенство права та дієву систему судочинства. Ухвалити необхідні для цього закони – критичне завдання для кожного перехідного уряду. Важливо не ускладнювати законодавство, адже тоді його буде важко впровадити. Перехідним економікам не потрібні високооплачувані західні радники, щоб розробити найсучасніше

й найпрогресивніше у світі законодавство – їм потрібні просто робочі закони.

В Естонії існувала широка національна згода щодо приєднання до Європейської Спільноти; наступні уряди доклали всіх можливих зусиль, щоб інтегруватися в Європу. У червні 1995-го Естонія підписала угоду про асоціацію зі Спільнотою. Частиною цього документа була угода про вільну торгівлю, що набула чинності на початку 1995 року.

Естонські стосунки з Росією були погані. 1994 року Росія запровадила нові імпорتنі тарифи проти Естонії, але цей захід лише допоміг прискорити переорієнтацію Естонії на Захід.

Кумедно, та коли економіка почала зростати і найгірші проблеми були вже позаду, почала виникати напруга всередині самого уряду. Взимку 1993-го спалахнув скандал стосовно продажу державою готівкових рублів, що назбиралися протягом грошової реформи. У вересні 1994 року парламентська більшість висловила недовіру мені як прем'єр-міністрові.

Період надзвичайної політики добігав кінця, жеврів світанок звичайної політики. І на той час більшу частину наших початкових цілей переходу вже було досягнуто:

- Естонія здійснила політичний розворот зі Сходу на Захід.
- Демократія була сильна і в робочому стані.
- Командну економіку замінила ринкова.
- Естонська зовнішня торгівля переметнулася зі Сходу на Захід.
- Естонія уникла посткомуністичного занепаду, економіка розвивалася, а стандарти життя – зростали.

Друга стадія переходу

На парламентських виборах у березні 1999 року виборці ще раз проголосували за коаліційний уряд під моїм керівництвом, адже попередній уряд не виправдав очікувань громадськості внаслідок російської фінансової кризи 1998 року.

У цьому, другому, епізоді політична та економічна ситуація були геть інші, ніж на ранній стадії переходу. Панувала звичайна політика. Уже не могла невеличка команда реформаторів спускати перетворення згори; у політичний процес слід було залучити значно ширшу групу людей.

Зросли також адміністративні потужності держави, даючи змогу впроваджувати складніші реформи. Це був час продовження податкової, пенсійної реформ і запровадження електронного врядування, щоб зменшити корупцію та покращити послуги. Також це був час інтенсивної підготовки для вступу до Європейської Спільноти і НАТО.

Головними цілями естонської другої стадії цього переходу було:

- Забезпечити безповоротність переорієнтації країни зі Сходу на Захід і приєднатися до Євросоюзу та НАТО.
- Створити умови для тривалого економічного зростання та зосередити увагу не лише на макроекономіці, а й на мікроекономіці.
- Запровадити сучасні технології модернізації врядування.
- Завершити приватизацію великих підприємств.
- Підвищити стандарти життя до рівня Європейського Союзу.

Естонія успішно розв'язала проблеми, що виникли внаслідок російської фінансової кризи, і продовжила процес модернізації. Вона увійшла в період високих темпів зростання економіки з 2000-го по 2007 рік. Країна започаткувала програму е-Естонія і стала світовим лідером у використанні сучасних технологій у сфері державних послуг. Економічне зростання посилювалося і відставання від розвиненого світу почало скорочуватися. Естонія утримувала збалансований бюджет та сильну фіскальну політику. 2004 року вона увійшла і до Європейської Спільноти, і до НАТО. Приватизація решти державних підприємств не минула гладко, адже розвинулися сильні групи інтересів, що опиралися цьому. Естонські стандарти життя суттєво зросли, але вони не дотягують до західноєвропейського рівня. Але головних цілей переходу таки було досягнуто, а сам перехід став безповоротним.

Двома головними економічними реформами були податкова та пенсійна. У січні 2000-го Естонія скасувала податок на прибуток підприємств

у частині реінвестованих прибутків, щоб заохотити інвестиції та підприємництво. Разом із кількома іншими країнами регіону вона запровадила радикальну пенсійну реформу 2001 року, встановивши другий стовп обов'язкових приватних пенсійних заощаджень.

Цього разу уряд спромігся залишитися при владі на три роки, що було новим рекордом у новонезалежній Естонії. Усі подальші уряди були коаліційні з дуже схожою композицією правоцентристських партій. Усі вони провадили приблизно однакову політику.

Естонія та глобальна фінансова криза

Досягнувши більшості своїх перехідних цілей станом на 2004 рік, Естонія не формувала нових, а зосередилася на прискоренні економічного розвитку та покращенні життєвих стандартів. Прем'єр-міністр Андрус Ансіп поставив за мету протягом п'яти років перетворити Естонію на одну з п'ятьох найзаможніших країн Європи. Економіка і далі стрімко розвивалася, а стандарти життя наблизилися до рівня країн Західної Європи.

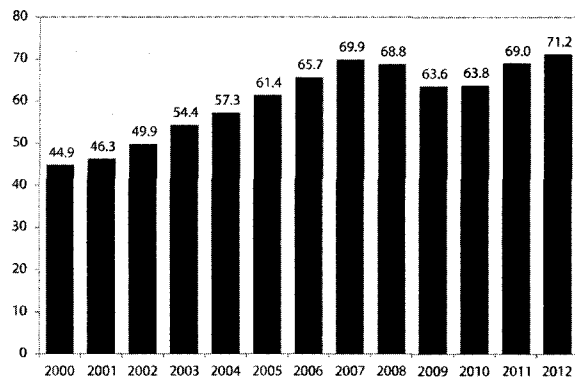
Цих покращень було досягнуто завдяки позикам та ресурсам, що надходили від Європейської Спільноти, що призвело до великого дефіциту платіжного балансу. Внаслідок цього фінансова криза 2008-го тяжко вдарила по Естонії. Країна втратила чимало своїх ринків, експорт скоротився а іноземні позики було скасовано. ВВП упав лише на 18% упродовж 2008-09 рр.

Знову Естонія вирішила вдатися до радикальних засобів. Вона запровадила нещадний режим економії, і бюджет було збалансовано. Фіскальна суворість примусила економіку змінитися на реформуватися. 2011 року країна приєдналася до євросони, а економічне зростання поновилося, сягнувши піку в 9.6%.

Досвід Естонії демонструє, що ринок таки працює. Вона продовжує впертий шлях економічного зростання та сподівається подолати зрештою наслідки останньої кризи. Естонські стандарти життя вперто наближаються до рівня країн ЄС (*графік 4.1*). Її ВВП на душу населення за паритетом купівельної спроможності становив лише 20-25% від

рівня Євросоюзу 1992 року. Ця цифра зросла до 45% 2000-го та понад 70% 2013 року. З 1989-го Естонія зростала швидше, ніж будь-яка інша країна-член ЄС.

Графік 4.1 ВВП на душу населення Естонії у відсотках до середнього по ЄС-27, 2000-2012 рр.



Примітка: Обчислення зроблено відповідно до паритету купівельної спроможності.

Джерело: Евростат.

Прикінцеві ремарки

Три уроки з естонського досвіду придадуться більшості перехідних економік:

1. Не бійтеся. Перехід має відбуватися якнайшвидше і якнайрадикальніше. Не варто гаяти часу. Скромність тут не зарадить. Дійте рішуче, щоб «просто зробити це».
2. Ставте високі цілі та вимоги. Мета переходу має бути чітка і охоплювати загальну картину. Немає часу зосереджуватися на деталях. Якщо країна не ставить перед собою достатньо високих цілей, то навіть значно скромніших досягти буде набагато важче.
3. Послугуйтеся новими технологіями і техніками – старі просто не діятимуть. Наздоганяти – означає забути старе, навіть якщо його

й досі використовують у розвинених країнах. Зосередьтеся на нових методах.

Посилання

- Андерс Аслунд. 1994. *Приклад радикальної реформи*. Джорнал оф Демокрасі 5, № 4: 63-74.
- Лешек Бальцеревич. 1994. *Розуміння посткомуністичних переходів*. Джорнал оф Демокрасі 5, №4: 75-89.
- Джон Гансен та Пірітта Сорса. 1994. *Естонія: осяйна зірка Балтії*. Торговля в нових незалежних країнах, за ред. Константіна Міхалопулоса та Дейвіда Дж.Тарра. Вашингтон: Світовий банк.
- Ардо Ганссон. 1994. *Політекономія макроекономічної та зовнішньоторговельної політики в Естонії*. Торговля в нових незалежних країнах, за ред. Константіна Міхалопулоса та Дейвіда Дж.Тарра. Вашингтон: Світовий банк.
- Ардо Ганссон. 1997. *Макроекономічна стабілізація у країнах Балтії*. Макроекономічна стабілізація у перехідних країнах, за ред. Маріо Блеера та Марко Среба. Нью-Йорк: Кембрідж Юніверсіті Прес.
- Ардо Ганссон та Джефрі Сакс. 1992. *Коронація естонської крони*. Перехід 3, № 9: 1-3.
- Семюел Гантінгтон. 1996. *Зіткнення цивілізацій та зміна світового порядку*. Нью-Йорк: Саймон та Шустер.
- Вацлав Клаус. 1991. *Демонтаж соціалізму: попередній звіт*. Сент-Леонардс, Австралія: Центр незалежних досліджень.
- Вацлав Клаус. 1997. *Досвід приватизації*. Вашингтон: Інститут Като.
- Март Лаар. 2002. *Маленька країна, якій вдалося*. Лондон: Центр досліджень посткомуністичних економік.
- Март Лаар. 2007. *Естонське економічне чудо*. Бекграундер № 2060. Вашингтон: Герітидж Фаундейшн.

Сея Лайнела та Пекка Сутела. 1994. *Балтійські перехідні економіки*. Гельсінкі: Банк Фінляндії.

Анатоль Лівен. 1993. *Балтійська революція: Естонія, Латвія, Литва та шлях до незалежності*. Нью-Гейвен, Коннектикут: Єйл Юніверсіті Прес.

Росія

Напружений перехід до ринкової економіки

Андерс Аслунд

Перехід Росії до ринкової економіки найдужче сповнений протиріч⁰¹. Суперечки виникають довкола всього: стартових умов, цілей політиків, справжньої політики, результатів та, звісно ж, винуватців⁰². З самого початку було очевидно, що російський перехід буде особливо важкий через дію двох сил: спадок комунізму в Росії і нещадний політичний та економічний розвал.

У більшості інших посткомуністичних країн комунізм був чимось нав'язаним ззовні. Натомість Росія сама була джерелом комунізму. Комуністична система панувала тут упродовж семи десятиріч, спотворюючи як мозки, так і структури. До того ж більша частина советської системи відображала ще царське мислення. Тривала імперська традиція країни утруднювала для росіян процес самоідентифікації як значно менш чисельного народу, збиваючи з пантелику їхню національну ідентичність. Країна також мала сильні традиції консервативної державної ідеології. Як сказав про це якось Річард Пайпс (2005, с. 1): «Панівним архетипом

Андерс Аслунд – старший науковий співробітник Інституту міжнародної економіки Петерсона; економічний радник Росії (1991-94 рр.); економічний радник України (1994-1997 рр.).

01 За коментарі до попередніх версій цього розділу я вдячний Сергію Алексашенку, Петру Авену, Лешку Бальцеровичу, Пітеру Буну, Максиму Бойку, Анатолію Чубайсу, Сімеону Дянкову, Владіміру Длугі, Валдісу Домбровскісу, Вацлаву Клаусу, Йоганнесові Лінну, Владіміру Мау, Пірошці Надю, Джону Удлінгу-Смеє, Дьордью Шураньї, Пеккі Сутелі, Денієлові Тризману та Шарлю Виплошу.

02 Я багато обмірковував ці питання у своїх працях. Розповідь ґрунтується переважно на Аслунд (1995) і Аслунд (2007), найкращим деталізованим аналізом програми ґайдара і Добровського (1993, а).

російської політичної думки протягом усієї її історії були консерватори, які наполягали на сильній, централізованій владі, не обмеженій ані законом, ані парламентом».

Упродовж останніх кількох років свого існування Советський Союз бачив чимало руйнувань – країни, політичної системи, керівної партії, економічної системи та самої економіки. Падіння советів розтягнулося у часі, дозволивши ученим зосередитися на їхньому улюбленому предметі дослідження. В середині самої Росії точилися енергійні та запеклі дебати. Натомість економісти з усього світу сприймали Росію за такий собі лакмусовий папірець, на якому вони мали змогу перевірити свої ідеї. Найзапекліші суперечки точилися про те – капіталістична чи соціалістична економіка це має бути, але прихильники кожного зі шляхів у своїх лавах теж мали опонентів, між якими тривали не менш запеклі бої.

Висновки дуже відрізняються через те, що російська економіка пройшла три дуже різних періоди. З 1989-го по 1998 рік різко впало виробництво, офіційно – наполовину, хоча реальне зниження могло становити близько чверті; точно ми вже ніколи не дізнаємося. У десятиліття між 1999-м та 2008 роком економіка зростала швидше, ніж будь-коли досі, по 7% щороку. Надалі російська економіка навряд чи зростала, і зараз більшість експертів у найближчому майбутньому прогнозує лише незначне зростання або й стагнацію.

Цей розділ окреслює головні риси російського переходу до ринкової економіки. У першій частині описано розвал Советського Союзу. Друга – презентує головні цілі посткомуністичної реформи в Росії. У третій частині обговорюється, що було зроблено чи пішло правильно у російських реформах, а в четвертій – що пішло не так. П'ята частина вивчає фінансову кризу 1998 року. Шосту – присвячено частковому відкочуванню ринкових реформ назад. В останній частині підбито підсумки стосовно того, що можна було зробити інакше.

Руйнація советської економіки

Близько 1980 року советська економіка перебувала не просто у стані стагнації – вона була закам'яніла. Громадяни вірили, що все триватиме вічно, що нічого в цьому світі не змінюватиметься. Командна економіка у жодному сенсі не була ефективною, але вона здавалася стабільною, і для багатьох цього було достатньо. Советське керівництво говорило про перехід від екстенсивного зростання, що ґрунтувалося на використанні більшої кількості ресурсів, до інтенсивного, яке мало базуватися на вищій ефективності, але цього так ніколи й не сталося. Советське вторгнення до Афганістану в грудні 1979-го та – за рік після нього – Олімпіада-80 у Москві виявилися водночас і перенапруженням, і зенітом советської влади.

Брак економічних реформ у Советському Союзі протягом 1970-х стався через велике зростання експорту нафти й газу та одночасного зростання світових цін на них. Але з 1981 року ціни на нафту весь час падали, суворо знижуючи советську валютну виручку та уповільнюючи економічне зростання (Гайдар, 2007).

1980 року президент Рональд Рейган запустив Стратегічну оборонну ініціативу, знану в народі як «Зоряні війни», яка шокувала советське політбюро. Ініціатива виставляла напоказ советську технологічну та економічну відсталість.

У березні 1985 року генеральним секретарем комуністичної партії Советського Союзу (КПСС) став Міхаїл Горбачов. Він робив невпевнені кроки до економічних змін, обґрунтовуючи їх необхідністю наздоганяти США у дедалі запеклішій гонці озброєнь (Аслунд, 1995, с. 27). Горбачов започаткував антиалкогольну кампанію, а 1986 року – кампанію проти «нетрудових» або ж приватних доходів. Ці зусилля були прикладом старорежимних советських дисциплінарних заходів. У ранній період його правління, 1985-86 рр., панували порожні гасла «прискорення», які мало що означали, крім збільшення інвестицій у машинобудування та покращення контролю за якістю. Його ранні економічні зміни підняли дефіцит бюджету до 6% ВВП 1986 року, а до 1989-го дефіцит плавно зріс до 9% ВВП (Аслунд, 1995, с. 47), перед його злетом аж до 31% від ВВП у 1991 році (ЄБРР, 1994).

1987 року Горбачов започаткував *перебудову* – еkleктичну суміш економічних реформ. Першою реформою, що відбулася в серпні 1986-го, державним корпораціям дозволялося самостійно вести іноземну торгівлю. Головна реформа, Закон про державні підприємства, набула чинності у січні 1988-го. Вона надавала керівникам державних підприємств ширшу свободу дій, але звільняла їх від підзвітності. У травні 1988 року Союз ухвалив Закон про кооперативи, що легалізував широкий діапазон приватних підприємств.

Чимало з нових «кооперативів» контролювали керівники державних підприємств. Невимушеним наслідком нового закону стало створення двох тисяч нерегульованих ніким банків, які формально були кооперативами. Ці банки стали знаряддям з розширення грошової маси, що заохочувала спекулятивну діяльність. Узимку 1989-90 рр. було ухвалено низку законів про оренду, які дали керівникам держпідприємств можливість викуповувати свої підприємства за рахунок прибутків тих компаній (Аслунд, 1995, с. 29-31).

Ніби випадково ці дозовані реформи створили знаряддя для зняття ренти керівниками держпідприємств. Серед причин, чому ухвалювалися такі неякісні політичні рішення, була непоінформованість політичних лідерів щодо справжньої ситуації, брак розуміння економіки та вперте небажання скористатися міжнародною експертизою. Інша причина – могутні керівники державних підприємств, які любіювали ці зміни.

У 1990-91 рр. советська економіка розвалювалася. Причин було багато. Ніхто не контролював і не міг більше контролювати зростання зарплат, тому керівники підприємств, що несподівано отримали автономію, піднімали й ціни, і зарплати. Між центральним советським урядом та урядами союзних республік зростала конкуренція – хто більше підвищить соціальні видатки та зменшить податки. Усі п'ятнадцять союзних республік дедалі наполегливіше відмовлялися перераховувати свої податкові надходження до союзної скарбниці. Ще гірше – п'ятнадцять нових республіканських центрбанків почали змагатися з советським Госбанком у тому, хто більше надасть рубльових кредитів. Тим часом ціни на більшість товарних позицій лишалися закріплені державою, що

призводило до тотальних дефіцитів усього підряд. 1991 року ВВП упав, вірогідно, на 15%, а дефіцит бюджету сягнув майже третини ВВП. Інфляція перевищила 100%, а широка грошова емісія гарантувала значно вищу інфляцію в майбутньому. Советський Союз повністю випорожнив власні золотовалютні резерви та оголосив дефолт за зовнішніми платіжними зобов'язаннями.

Восени 1991 року советська економіка розвалилася. Люди побоювалися голоду через майже тотальний дефіцит товарів. Виробництво переживало цілковитий крах, а країна була на межі гіперінфляції. У Росії назрівала революційна ситуація.⁰¹ Правила звичайної політики перестали діяти.

Головні цілі посткомуністичних реформ у Росії

Невдалий переворот прихильників суворої лінії, що стався у Москві 18-21 серпня 1991 року, започаткував відхід Росії від комунізму. Борис Єльцин, легітимність якого було начищено до блиску демократичним обранням на посаду російського президента п'ятдесятьма сімома відсотками голосів 12 червня 1991 року, став безсумнівним переможцем у цій драмі. Його мандат був свіжий, а його демократичні повноваження як переможного аутсайдера – безсумнівні. Проблемою було те, що він уособлював єдину інституцію, яка мала високу легітимність.

У вересні 1991-го я двічі приїжджав до Москви. Першого разу – з економістом Джефрі Саксом на зустріч Світового економічного форуму, другого – з економістом Дейвідом Ліптоном. Джеф і я зустрілися з Грігорієм Явлінським, який очолював певну реформістську групу. Він розповів, що бажає працювати з президентом Горбачовим і віддає перевагу послабленій версії Советського Союзу; на нашу думку, це був уже нецільовий варіант. Потім ми зустрілися з альтернативною командою, очолюваною російським заступником прем'єр-міністра економіки Євгенієм Сабуровим. Його ключовою ідеєю була націоналізація рубля, нам вона теж подобалася. Згодом, уже у вересні, я і Дейвід Ліптон іще раз зустрілися з ним та

01 Цю фундаментальну думку найчіткіше виклав Владімір Мау та Іріна Стародубровська (2001) і Майл МакФол (2001).

його командою. І вже під час другою зустрічі ми збагнули, що Сабуров та його команда не мають ані чіткої стратегії, ані достатньої сміливості для втілення реформ.

Наприкінці тієї поїздки, 20 вересня, я зустрівся зі своїм давнім другом Александром Шохіним, призначеним у серпні російським міністром праці, який розповів мені, що він та інші люди саме працюють над програмою економічних реформ з Єгором Гайдаром десь на дачі під Москвою. Вони сподівалися, що Єльцин призначить їх до нового уряду. Я відчув полегшення. Перед тим я вже відвідував новий Інститут економічної політики Гайдара у червні 1991 року і був вражений. Гайдар був найкращим економічним аналітиком у Росії, і зібрав довкола себе найкращих та найяскравіших молодих советських економістів. Ми з Шохіним погодили, що Джеф Сакс, Дейвід Ліптон та я почнемо працювати з тією командою, щойно їх призначать в уряд. Я чув також про дві альтернативні рішучі команди під керівництвом старорежимних директорів державних заводів із близького оточення президента, але для Єльцина команда Гайдара була єдиним розумним вибором.

У січні 1992 року в Росії розпочався перехід до ринкової економіки. Цілі були такі ж, як у Центрально-Східній Європі, – побудувати нормальну ринкову економіку з вільними цінами та торгівлею між приватними підприємствами, але передумови – значно гірші. До кінця 1991-го Советський Союз формально досі залишався єдиною країною, але вже перестав функціонувати як такий. Стартові умови для економічного переходу в Росії були жахливі: майже гіперінфляція, практично суцільний дефіцит товарів, зовнішній дефолт, порожні золотовалютні резерви та вільне падіння виробництва.

Безпосередньою метою російських реформаторів було зупинити стрімке падіння виробництва та приборкати гіперінфляцію. Щоб зробити це, їм потрібно було повернути під контроль фіскальну та монетарну політику і відновити золотовалютні резерви, а для цього вони мали заручитися міжнародною фінансовою підтримкою. У цьому російських реформаторів надихав головним чином досвід польських реформ, запущених Лешекком Бальцеревичем кількома роками раніше. Хоч Польща

і мала значно кращі стартові умови, природа викликів була схожа, до того ж у Польщі теж був короткий епізод гіперінфляції у жовтні 1989-го (Дабровський 1993, 6).

Але для приватизації Польща не могла запропонувати модель, бо її приватизація загрузла. Тому російські реформатори споглядали насамперед масову приватизацію у Чехословаччині, оскільки в Росії вже повним ходом тривала нестримна *прихватизація* (приватизація «серед своїх», переважно – начальства). Борис Єльцин сказав (1991): «Приватизація в Росії вже довго тривала, але у дикій, спонтанній, часто – злочинній формі. Тепер ініціативу повинні перехопити ми». Міністр приватизації Анатолій Чубайс (1999, 29) додав: «На кінець 1991 року спонтанна приватизація вже мчала на всіх парах. То була чистої води крадіжка спільної власності, але її не можна назвати незаконною, оскільки законних схем роздержавлення на той момент просто не існувало». На його думку, все, що не буде приватизовано, незабаром розкрадуть. Тому російські реформатори обрали спрощений варіант чеської ваучерної приватизації, щоб приватизувати якнайбільше та якнайшвидше.

Специфічно російською проблемою було те, що досі зберігалася рубльова зона. На думку Гайдара (1993), Росія повинна була «націоналізувати» рубль і – край, але зробити це швидко, здавалося, буде важко. Усі операції відбувалися вручну готівкою або ж вручну оформлюваними грошовими переказами. Не було нових банкнот, і на їхній друк пішли 6 місяці.

Що пішло правильно

Упродовж двох місяців після серпневого путчу Єльцина майже не було видно. Усі терпляче чекали на рішення цього політичного гіганта. 28 жовтня 1991 року він постав у всій своїй красі, виголосивши свою найкращу промову перед Російськими зборами народних депутатів. Його розлога й докладна доповідь була аналогом програми Бальцеревича у вересні 1989 року. Наймовірно, але Єльцин (1991) закликав до радикальної ринкової реформи.

Я звертаюся до вас, сповнений рішучості твердо наполягати на шляху глибоких реформ... Настав час діяти твердо і без вагань... Час просування невеличкими кроками минув... Необхідний великий реформістський прорив... Ми захистили нашу політичну свободу і зараз мусимо дати економічну [свободу], усунути всі перешкоди до незалежності підприємств та підприємництва, дати людям можливість працювати і заробляти стільки, на скільки вони спроможуться... Я закликаю всіх громадян Росії збагнути, що перехід раз і назавжди до ринкових цін – суворий, але необхідний крок... Ця реформа здійснюватиметься у низці напрямів одночасно та динамічно.

Головним автором тієї промови був Гайдар. Мудро, що Єльцин виклав програму в промові перед голосуванням у Конгресі народних депутатів, де вісімсот сімдесят шість осіб проголосували «за» і лише шістнадцять «проти» (Арон, 2000, с. 491). Таким чином він отримав політичний мандат на проведення радикальної ринково-економічної реформи.

Єльцин призначив свій новий уряд 6-8 листопада. Сам він став прем'єр-міністром, а Геннадій Бурбуліс – першим заступником прем'єр-міністра. Посади провідних міністрів обійняла низка тридцяти-сорокарічних фахових економістів, зокрема, заступник прем'єр-міністра та міністр фінансів та економіки Гайдар, заступник прем'єр-міністра та міністр праці Шохін, міністр приватизації Чубайс та міністр зовнішніх економічних зв'язків Пьотр Авен.

Один із молодих реформаторів згодом назвав цих людей «група фахових економістів, Гайдар і його команда». Вони мали певне розуміння ситуації та пропонували більш-менш адекватні підходи, щоб упоратися з економічними викликами. Жодна інша група економістів не спромоглася вийти з повноцінною програмою (Васільєв, 1999, с. 86).

Майже всі міністри були нові. Єльцин розумів, що повинен вийти за рамки свого звичного кола. Завдяки неймовірній інтуїції він дібрав найкращих та найяскравіших. Гайдар узяв на себе розробку політики у царині макроекономіки та регуляторної політики, Чубайс – приватизацію, Авен – зовнішню торгівлю. Значно менше зрушень відбувалося в інших сферах. Не лише стартова політекономія реформ, а й добір вершків російської молодшої економічної еліти з найбільшим міжнародним досвідом

на найвищій урядовій посаді цілком відповідала описаному Джоном Вільямсоном (1994) рецептові успішних реформ.

Формуючи цей уряд, Єльцин створив нормальний, сучасний апарат із функціональним, а не секторальним закріпленням обов'язків за міністрами. У старому советському уряді була чи не дюжина заступників прем'єр-міністра і майже сто міністрів; у новому – три заступники прем'єр-міністра та двадцять три функціональних міністри. Міністерство фінансів замінили на Комітет державного планування як домінуюче міністерство. Головним нововведенням було створення Комітету державної власності, як тут назвали міністерство приватизації.

Щойно було сформовано новий реформістський уряд, молоді реформатори взяли під контроль старі міністерства і розпочали лихоманкову роботу згідно з планом реформаторських декретів, покладаючись на максимум міжнародної експертизи, що вони її могли залучити. Я належав до групи західних економістів, які розпочали співпрацю з новим урядом у листопаді 1991 року. Міжнародний валютний фонд та Світовий банк на той час уже відрядили свій персонал до Москви, хоча Росія ще й не була членом жодної з тих двох організацій.⁰¹ Швидко було розроблено план серйозних ринково-економічних реформ.

На відміну від більшості колишніх советських лідерів Єльцин розумів, що Советському Союзу кінець і що Росія не зможе нормально функціонувати, поки Союз офіційно не розпущено. Він згодом писав: «Я був переконаний, що Росія повинна здихатися своєї імперської місії» (Єльцин, 1994, с. 115). Випробування, яке йому випало, – домогтися цього у політично прийнятний та мирний спосіб.

1 грудня 1991 року українці переважною більшістю проголосували за незалежність на референдумі. Тиждень потому, таємно, Єльцин зібрав

01 У листопаді 1991 р. Сакс, Ліптон і я сформували дорадчу групу, що працювала напряму в підпорядкуванні заступника прем'єр-міністра Гайдара при Раді міністрів, де були розташовані наші офіси, фінансовані тепер урядом Швеції та Фондом Форда. Наша група поступово розширилася майже до тридцяти осіб, оскільки різні групи, фінансовані Європейським Союзом та Агенцією з міжнародного розвитку США (USAID) приєдналися до нас через доступ до уряду, що ми могли їм надати. Після зміщення Гайдара у грудні 1991 р. ми працювали переважно із заступником прем'єр-міністра та міністром фінансів Борисом Фьодоровим. Андрей Шляйфер створив аналогічну групу для консультування Чубайса з питань приватизації, що її було фінансовано переважно USAID-ом.

реформістських лідерів України та Білорусі. Президенти трьох держав-засновниць Советського Союзу підписали договір, яким розпускався Советський Союз; 25 грудня Союз офіційно перестав існувати. Жодна інша імперія не припиняла свого існування так легко та мирно (Лівен, 2000).

Мирний розпуск Союзу став одним із найбільших досягнень Єльцина. Але мірою того, як Росія відроджувалась економічно, мало росіян усвідомлювали, яким неімовірно утворенням був Советський Союз 1991 року, тому незадоволені Єльцином через його розпуск. У своєму річному зверненні у квітні 2005 року призначений рукою ж самого Єльцина наступник, Владімір Путін, уже стверджував, що «колапс Советського Союзу був найбільшою геополітичною катастрофою [XX] сторіччя».

Найфундаментальнішою економічною проблемою була лібералізація цін. Гайдар (1999, с. 114) узяв тверде керівництво, наголосивши, що «немає запасів, щоб полегшити скруту, яку спричинив би запуск економічних механізмів. Відкласти лібералізацію економіки аж доти, коли буде запроваджено повільні структурні реформи, було неможливо. Два чи три місяці такої бездіяльності – і ми мали б економічну й політичну катастрофу, тотальний розвал та громадянську війну». 2 січня 1992 року відбулася довгоочікувана цінова дерегуляція, на яку всі з жахом чекали. Однак не було зафіксовано жодних пов'язаних із нею громадських заворушень, попри те, що ціни злетіли на 250%. Тим часом поступово зник дефіцит. Одночасно з лібералізацією цін скасовувалися великі цінові дотації.

Іншим сміливим ударом Гайдара був його план скоротити закупівлю озброєнь на 85% лише 1992 року (тоді він фактично скоротив закупівлю озброєнь на 70%). Його позиція була непохитна: «Без демілітаризації Советський Союз не мав шансів повернутися до економічного зростання» (Гайдар, 1993, с. 77). Дивно, але грізний військово-промисловий комплекс не зміг успішно лобіювати проти цієї політики. Та потужні виробники зброї все ж не закрилися. Вони застигли у летаргічному стані, роками тягнучи з держави дотації.

Реформатори бажали лібералізувати зовнішню торгівлю, об'єднати валютнообмінний курс та домогтися конвертованості рубля, але комуністи спустошили золотовалютні резерви, і це опустило донизу вільний

обмінний курс так, що середня місячна російська зарплата становила у грудні 1991 року шість американських доларів. Реформаторам вдалося проштовхнути майже повну дерегуляцію імпорту, бо люди хотіли позбутися дефіциту; водночас, експорт нафти й газу лишився під контролем держави, тому внутрішні ціни на них утримувалися значно нижчі, ніж на світовому ринку. Держава наполягала, що необхідно утримувати цю різницю цін. Іншою проблемою залишалася державна торгівля з рештою постсоветських країн та її сильно спотвореними цінами.

Чубайс і його радники підійшли до приватизації так творчо, як це тільки було можливо. Вони визнавали за необхідне залучати в союзники одні зацікавлені сторони та боротися з іншими. Вони бажали прогнати політиків із підприємств, щоб «деполітизувати економічне життя» та скоротити старі галузеві міністерства. Вони прагнули задовольнити керівників і працівників (Бойко, Шляйфер і Вішни, 1995, с. 10-11).

У червні 1992-го Конгрес народних депутатів ухвалив закон про приватизацію – останній із реформістських законів, що пройшов. Згідно з ним більшість акцій підприємства передавали працівникам та керівництву; меншість – розпродували на ваучерних аукціонах, якими фактично й довершували приватизацію. На відміну від інших міністрів-реформаторів Чубайс залишався на посаді міністра приватизації аж до листопада 1994-го, а взагалі в уряді – до січня 1996 року. Він успішно завершив свою роботу. Останній ваучерний аукціон було проведено влітку 1994 року – на той момент уже було приватизовано через ваучерні аукціони шістнадцять із половиною тисяч підприємств. Приватизація вирізняється як найдбайливіша реформа, а також найтриваліша в часі. Малу приватизацію провели на місцях; вона відбулася швидко й доволі легко.

Завдяки інституційному вакууму чимало трансформацій були зовсім легкі. Перша фаза реформ була успішніша, ніж очікували реформатори, але той період не тривав довго. Уже навесні 1992-го уряд зазнав сильного тиску різних лобістських груп. Найефективніше було аграрне лобі, і вже влітку 1992 року воно практично нівелювало успіх стабілізації ранніх місяців реформи (Васільєв, 1999, с. 86).

Підґрунтя для ринкової економіки – вільні ціни, торгівлю та приватні підприємства – було закладено, але фінансова стабілізація та, відповідно, економічне відродження і далі були нестійкі. Політичні кордони країни було швидко визначено, але реформу самої системи залишили на потім. Хоча було ще багато роботи, протягом 1990-х росіяни насолоджувалися найбільшою за всю історію, ніж будь-коли до чи після того, політичною свободою.

Що пішло не так

Найбільш видовищними невдалими пологами російського переходу була нездатність домогтися фінансової стабілізації. 1992 року в Росії лютувала 2500-відсоткова інфляція, і росіяни були схильні пов'язувати з нею саме реформи. Різні оглядачі зосереджували увагу на різних проблемах – від рубльової зони, зовнішнього дефолту, браку зарубіжної допомоги, надмірних держвидатків, розслабленої грошової політики, бартеру, недосконалого законодавства щодо розподілу повноважень федерація-регіони, поганого збирання податків аж до неадекватної системи оподаткування. Хай там як, внаслідок неуспішної макроекономічної політики економічне відродження розпочалося лише 1999 року після фінансового краху 1998-го. Росіяни правильно сприймають 1990-і як роки економічного занепаду, але багато хто обвинувачує у цьому реформаторів, а не опір реформам чи наслідки політики попередніх десятиріч.

Наголошують на п'ятьох основних проблемах. Перша – політична: реформатори не змогли взяти під контроль центральний банк; для реалізації намірів уряду провести грошову стабілізацію мало що є життєво важливішим, ніж відповідальне керівництво центральним банком. Кандидатом Єльцина на посаду голови Центробанку Росії був Борис Фьодоров, сильний і висококомпетентний реформатор. 22 листопада 1991 року Єльцин зазнав своєї першої великої поразки від руки свого колишнього союзника Руслана Хасбулатова, спікера російського парламенту, який підтримував у кандидати на цю посаду Георгія Матюхіна. Матюхін (1993) – розумний чоловік, але він був прихильником стриманого курсу і хотів

знижити інфляцію до «помірного» рівня, яким він бачив 10% щомісяця. А без нагляду за дотованими позиками, що їх насправді фінансувала держава, уряд не міг контролювати бюджетний дефіцит.

Другою і, можливо, найбільшою проблемою цього періоду було досі не знищене існування рубльової зони. На початку 1992-го п'ятнадцять республіканських центральних банків видавали рубльові кредити. Три країни Балтії вийшли улітку 1992 року, спромігшись відбутися всього лише менш ніж тисячовідсотковою інфляцією. Решта центральних банків опинилися у ситуації відомої задачки про ув'язнених, продовжуючи і далі видавати кредити. У 1992 році переможцем у цих перегонах стала Україна, яка видала більше кредитів за Росію, і де падіння ВВП було менше (хоча 1993-го її гіперінфляція злетіла до 10200%). Гайдар жадав розпуску рубльової зони якнайшвидше. Незадовго перед приходом в уряд він наводив аргументи на користь «запровадження нової російської республіканської грошової одиниці», але попереджав, що «підготовка грошової реформи потребує щонайменше дев'ять місяців часу. Протягом цього періоду неможливо розраховувати на те, щоб отримати контроль над агрегатною грошовою пропозицією» (1993, с. 84).

Ми, іноземні радники, наполягали на швидшій грошовій реформі через випуск купонів чи просто проштамповку рубльових банкнот, посиляючись на досвід катастрофічного розвалу Австро-Угорської імперії. Лише Чехословаччина тоді спромоглася рано запровадити власну валюту і уникла дуже високої інфляції, так само тільки Чехословаччині вдалося залишитися демократією впродовж міжвоєнного періоду. Попри свої переконання, наразившись на загальний опір, Гайдар не наполіг на ранній грошовій реформі. Керівники державних підприємств бажали й далі експортувати свої нічого не варті товари до решти колишніх советських республік коштом російських державних кредитів, а давній советський істеблішмент досі плекав надії зберегти рубль зі сентиментальних міркувань. Колишні советські республіки вимагали російських дотацій, МВФ не бажав втручатися у політичну боротьбу й не заперечував, щоб Росія фінансувала інші країни, а Європейський Союз саме планував запровадити свою власну спільну валюту. 1993 року міністр фінансів Борис

Фьодоров вгризався зубами і чіплявся кігтями, намагаючись покласти край рубльовій зоні. Восени 1993-го він таки домігся свого, але без співпраці з Центробанком Росії цей розрив був неупорядкованим. Тим часом гіперінфляція вже спалахнула в усіх країнах рубльової зони, готуючи ґрунт для авторитарного правління, як це також сталося у державах- правонаступниках Австро-Угорщини у міжвоєнний період.

Третьою великою проблемою було те, що російському урядові ще від початку не вдалося відрегулювати внутрішні ціни на енергоносії та експорт нафти і газу. Ґайдар добре розумів цю проблему, натомість Єльцин – ні. Ґайдар згодом дорікав собі, що не наполіг на дерегуляції цін на нафту і газ ще на початку 1992 року, коли ціни було підвищено лише вп'ятеро. Та я сумніваюся, що він зміг би виграти цю битву. У грудні 1991-го світові ціни на нафту були у двісті разів вищі, ніж контрольовані державою російські ціни за вільним валютообмінним курсом. Прибутки від спекуляції, що їх отримували кілька гравців із хорошими зв'язками, які вели цей бізнес, були просто захмарні. Авен (1994) показує, які великі були проблеми з дерегуляцією експорту. Можливо, більше сміливості та принциповості й допомогли б, але рента була просто неймовірна. Багатьох людей із цієї сфери убили, надто в часі великої війни між бандами за контроль над потужними сибірськими алюмінієвими заводами. У Центральній Європі аналогічні ножиці цін були скромніші, тому пізню чи повільну дерегуляцію вартості енергоносіїв там супроводжували менші втрати.

Третій великий недолік російських реформ крився у зовнішній сфері. Протягом тих вирішальних п'яти місяців енергійних реформ від листопада 1991-го до березня 1992 року Росія не отримала жодної міжнародної фінансової підтримки для своїх економічних перетворень. У 1990-му та 1991 році лідери Великої Сімки присвячували цілі саміти советській політичній та економічній кризі, але всі свої надії вони покладали на Горбачова і не готові були допомагати Єльцину, хоча він і закликав їх, до того ж – на визначений термін і на умовах Заходу (Єльцин, 1991). Лише 1 квітня 1992 року, коли реформатори програли Конгресові народних депутатів, президент Джордж Г. В. Буш та німецький канцлер Гельмут Коль оголосили про намір зібрати пакет західної допомоги на \$24 млрд. Цю суму

вважали адекватною, але природи цієї підтримки так ніколи й не було визначено (Сакс, 1995). Росія таки отримала суттєву фінансову «підтримку» від Заходу, але вона була у формі експортних кредитів, зокрема, позик, метою яких було допомогти сільськогосподарським виробникам у США та ЄС, але це зрештою зашкодило російським економічним реформам, лише посиливши рентозбирання.

П'ята перешкода, яка, напевно, мала більше значення у довготерміновій перспективі, – старий російський парламент та конституція. Парламент було обрано у березні 1990 року, ще до реальної демократизації чи появи партій; 86% його депутатів належали до комуністичної партії. Парламент був громіздкий, налічуючи понад тисячу депутатів, які обирали вже менший двопалатний парламент; політична відданість – нестійка. 1991 року приблизно третина його були демократи, третина – запеклі комуністи, а ще третину називали «болотом», через нестійкість їхніх голосів. Єльцин міг розраховувати на підтримку більшості у Конгресі народних депутатів лише протягом чотирьох місяців після серпневого путчу.

Дивно, але Конгрес контролював Конституцію. Двома третинами більшості, яку вправний спікер Руслан Хасбулатов здатен був за потреби мобілізувати, можна було миттєво змінити советську конституцію 1978 року. Єльцину слід було розпустити Конгрес, коли була така нагода у жовтні-листопаді 1991-го. Росія тоді змогла б провести дострокові вибори й отримати новий, нормальний парламент, що базувався б на політичних партіях, як сталося у Чехословаччині й Угорщині. У своїх мемуарах Єльцин (1994, с. 127) погоджувався з цим:

Мабуть, я таки помилився, обравши наступ на економічному фронті як головний напрям, лишивши реорганізацію уряду на відкуп одвічним компромісам та політичним іграм. Я не розпустив той Конгрес... Я не помітив, як сам Конгрес став окремою зацікавленою стороною. Депутати раптом усвідомили свою всемогутність, а потім почався процес безкінечних торгів... але ті болісні заходи, що їх пропонував Ґайдар, як я їх бачив, потребували спокійної обстановки, а не нових соціальних заворушень. Тимчасом без політичного тилу, Ґайдарові реформи лишилися висіти у повітрі.

Натомість Єльцин запросив і отримав право на один рік керувати через декрети. Але серйозні реформи вимагають серйозного законодавства. Тепер до Єльцина посунув потік людей різних мастей, і вони отримували його підпис під суперечливими декретами, що мали короткий термін придатності й часто були неефективні. Його рішення керувати через декрети позбавило Росію нормального економічного законодавства аж по 1998 рік.

Конгрес народних депутатів ставав дедалі некерованіший. Спікера Хасбулатова обрали як соратника Єльцина, але він ніколи так і не оговтався від шоку, що його не запросили керувати урядом. Чимало інших видатних політиків відреагувало так само. Конгрес перетворився на популістський, безвідповідально обстоюючи високі держвидатки. У квітні 1992 року він перейшов у цілковиту опозицію до уряду Єльцина. Останній реформаторський закон – про приватизацію – було ухвалено всередині червня.

Хоч би яким радикальним та рішучим здавався Єльцин узимку 1991-1992 рр., він усе-таки був лише політиком, що намагається захистити свої ставки: більш інтуїтивний, ніж принциповий. Призначивши своїх молодих міністрів-реформаторів, він тримав їх на відстані, не підпускаючи до себе напрому. «Міністри мають вирішувати всі питання, що потребують моєї участі, через Бурбуліса», – писав він (Єльцин, 1994, с. 156). Навіть у самого Гайдара був лише мінімальний «доступ до тіла» Єльцина. Уряд розташувався у штаб-квартирі колишнього Центрального комітету на Красній площі, натомість Єльцин зі своєю президентською адміністрацією сидів у Кремлі. І хоча президент формально і був прем'єр-міністром, він рідко брав участь у щотижневих засіданнях кабінету. До березня він розчарувався у реформаторах:

Незабаром стало очевидно, що уряд Гайдара, який швидко приймав рішення за рішенням, був у повній ізоляції. Гайдар та його люди ніколи не їздили країною, щоб відчуті її пульс... Вишукано відмовляючись «бруднити свої руки об політику» та лишаючи всю політичну ініціативу своєму шефові, команда Гайдара припустилася тактичної помилки, що дорого коштувала всім нам (Єльцин, 1994, с. 158-159).

Єльцин сам створив таку систему. Він вирішив, що «якби Гайдар мав просто трохи більше часу, він би розбив упередження щодо нього, його команди та його програми» (Єльцин, 1994, с. 159). Бурбуліс був занадто слабкою ланкою між командою Гайдара та Єльциним, а ще він не був економічним політиком. Поступово члени команди Гайдара ставали політиками; мабуть, Шохін був ним увесь час. Чубайс став політиком під час підготовки приватизаційної програми, а вже у квітні 1992-го і сам Гайдар узявся до боротьби. Драматично погрожуючи подати у відставку (вочевидь, не інформуючи про це Єльцина), Гайдар примусив Конгрес народних депутатів дотримуватися поміркованішої лінії (Аслунд, 1995, с. 94). Через свою технократичну натуру та підхід реформатори не спромоглися сформувати сильний наратив, дозволивши популістам та комуністам домінувати у публічних дебатах.

Єльцину дедалі більше подобалися керівники держпідприємств. У своїх мемуарах 1994 року він стверджує, що реакційний державний керівник Юрій Скоков «був фактичним [його] «тіньовим» прем'єр-міністром» (Єльцин, 1994, с. 172). На засіданні Кабінету в травні 1992-го Єльцин усунув Гайдарового міністра енергетики, оскільки той, як і сам Гайдар, обстоював цінову лібералізацію (Єльцин, 1994, с. 167). На його місце призначив свого давнього знайомого Віктора Черномирдіна, останнього советського міністра газовидобувної промисловості та засновника «Газпрому». У червні Єльцин призначив ще двох керівників держпідприємств заступниками прем'єра. У червні парламент звільнив Матюхіна, замінивши на колишнього голову советського Госбанку Віктора Геращенка, який наполягав на широкій грошовій інтервенції та був проти реформ. Більшість перетворень, окрім приватизації, закінчилися. Тепер панували керівники держпідприємств.

Існувало чимало інших проблем, але саме цих п'ять були ключові. Одним із невдалих наслідків промови Єльцина 1991 року стали збуджені нею нереалістичні очікування. Президент не став казати, як сильно згорнеться економіка чи яким високим буде темп інфляції, а пообіцяв швидке покращення: «Стане гірше десь на півроку, а потім ціни впадуть і споживчий ринок заповнять товари. А до осені 1992 року, як я і обіцяв

перед виборами, економіка стабілізується й життя людей почне поступово покращуватися» (Ельцин, 1991). Коли ми покаржилися Гайдару на ці нереалістичні обіцянки, він сказав нам, що Ельцин сам додав цей рядок, бо хотів пообіцяти людям щось позитивне. Як тоді вже показали значно легші реформи у Східній Європі, це була нереалістична обіцянка. Слова Ельцина ще мали відгикнутися реформаторам.

Ельцин твердо був проти будь-якої люстрації. Він добре знав, зокрема, про звільнення царських держслужбовців після Лютневої революції 1917 року і бажав уникнути цього за будь-яку ціну. «Було б катастрофою зруйнувати державну адміністрацію такої величезної країни. Тому там, де можливо було поставити «старі» досвідчені кадри, ми це робили. Й іноді припускалися помилок» (Ельцин, 1994, с. 129). Ельцин розбудував кар'єру в компартії, тому знав і був тісно пов'язаний із давніми *апаратниками* та офіцерами КГБ. Ті люди залишалися його приятелями. Найближчий радник, Бурбуліс, був проти, щоб він і далі тримав їх біля себе. Можливо, саме це й стало причиною програшу Бурбуліса навесні 1992-го. Він не мав власної платформи.

Попри те, що Ельцин тримав біля себе стару гвардію, він помітно толерантно ставився до компетентної молоді, представників якої часто призначав на високі пости, не знаючи до того.

Реорганізація уряду Ельцина була радикальна, але неминуче залишалося бодай кілька советських елементів. Можливо, ненавмисно Ельцин дозволяв їм з'являтися знову. Восени 1991-го він подрібнив старе КГБ на кілька різних організацій, удвічі скоротивши загальний штат, але суть комітету збереглась і відродилася в іпостасі Федеральної служби безпеки (ФСБ). Упродовж 2000-х вітчизняні підрозділи цієї організації було знову злито в одне і посилено. Російську частину советського міністерства газодобувної галузі ніколи не дрібнили і не реорганізовували через міць його давнього міністра Віктора Черномирдіна. Поступово міністерство було трансформовано у гігантську державну корпорацію «Газпром». Те ж стосувалося атомної енергетики і залізниць, що перетворилися на великі держкорпорації. Відсутність люстрації та продовження існування багатьох державних структур упродовж 2000-х іще відгикнуться Росії.

Складний посткомуністичний перехід Росії уможливило безліч інтерпретацій, але хронологія здатна відсіяти вочевидь помилкові елементи сприйняття, адже причини мають передувати наслідкам. Скажімо, позики в обмін на акції небагатьох підприємств, що тривали аж до кінця 1995-го, не могли створити проблем на ранніх стадіях переходу. Система оподаткування, адміністрування та збирання податків гвалтовно потребувала нещадної реформи, але до фінансового краху 1998 року олігархи були занадто сильні, щоб хтось міг зібрати з них податки, і до кінця 1999-го урядові бракувало більшості у парламенті, що не давало їм ухвалити людські податкові закони. Насправді ж податкові надходження як частка ВВП лишалися високі протягом усіх 1990-х. Великою фіскальною проблемою були надмірні держвидатки, зокрема, дотації підприємствам.

Стартові умови Росії були надзвичайно важкі. Цінові спотворення – величезними, а масштабні рентозбиральні механізми розвинулися ще до кінця соціалізму. Усе це вимагало ще радикальніших і ширших реформ, ніж у Центральній Європі, але величезні ножиці між контрольованими державою та вільними ринковими цінами, а також інші структурні спотворення вкрай ускладнили радикальні перетворення. Отже, саме стартові умови заклали імовірність того, що реформи в Росії будуть менш успішні, ніж у Центральній Європі.

Критики часто намагаються довести, що російські реформатори повинні були пропонувати більше соціальної підтримки. Але це навряд чи було можливо. Головним соціальним збудником занепокоєння була невіплата зарплат та пенсій, що оголювало безвладність держави. Тривожив також розвиток бартеру, що теж відображало її слабкість, адже це явище створене було, щоб ухилятися від податків. Постійний великий дефіцит держбюджету через суттєві держдотації великим компаніям був третьою ознакою неспроможності держави.

Підсумуємо ті п'ять проблем, що зробили цей перехід менш успішним, ніж він міг би бути:

- Фінансова стабілізація була неможливою через те, що голова центробанку наполягав на «поміркованій» інфляції у 10% на місяць.

- Збереження рубльової зони, зі змаганням усередині неї, хто більше видасть рубльових кредитів, яке тривало аж до осені 1993 року, практично гарантувало гіперінфляцію.
- Підтримка низьких, встановлюваних державою, внутрішніх цін на енергоносії у поєднанні зі збереженням квот на експорт та ліцензування створили поживний ґрунт для виникнення та зміцнення колосального рентоздириництва, що мало тенденцію зберігати свої позиції, оскільки рентоздиричники могли купити державу (Мерфі, Шляйфер та Вішни, 1993).
- Реформи Центрально-Східної Європи змогли скористатися і виграли від надання їм ранньої та достатньої міжнародної фінансової допомоги, натомість російським реформам у цьому сенсі не пощастило.
- Єльцин змарнував ключові можливості, не розпустивши старий парламент у листопаді 1991 року і не призначивши, відповідно, дострокових парламентських виборів, що дало б змогу забезпечити нормальний законодавчий процес і прийняти нову конституцію, яка привела б, зрештою, до повноцінної демократії. Він також не провів жодної люстрації і не порвав зі старими елітами, навіть із таємною поліцією. Безвідповідальний і надміру повноважний парламент поклав кінець реформам Гайдара. Постійною проблемою також було ненормальне функціонування російської держави.

Уряд Єльцина-Гайдара мав би запровадити значно радикальнішу і повноціннішу реформу, як було в Польщі, Чехословаччині та Естонії. Але стара комуністична еліта залишилася на силі, а її рентоздириницькі позиції відтермінували подальше зростання. Попри всі ці проблеми, Росія таки спромоглася створити робочу ринкову економіку, що забезпечило суттєве зростання на багато років.

Друга хвиля реформ після фінансової кризи 1998 року

1993 року міністр фінансів Борис Фьодоров лібералізував ціни на енергоносії та експорт, а також полегшив ліквідацію рубльової зони. Після

1993-го єдиною ринково-економічною реформою, що залишилася, була приватизація. Але на той час, у 1995-1997 рр., МВФ нарешті надав суттєву допомогу Росії. Інфляція спала, хоча радше завдяки суворій монетарній, аніж ощадливішій фіскальній політиці. Дефіцит бюджету лишився на рівні 8-9% ВВП – значно більше, ніж Росія могла витримати. Смішно, але Росії вдалося здобути значні портфельні інвестиції упродовж 1996-1997 рр. – завдячуючи надмірній ставці дохідності за державними облігаціями. Фондовий ринок досяг буму, хоча ВВП і далі згортався. Так довго тривати не могло.

У березні 1997-го Єльцин повернувся з тривалого лікарняного і оживив свої старі реформаторські ідеї. Він призначив нову команду під керівництвом першого заступника прем'єр-міністра Чубайса, але еліти були дужчі. Черномирдін залишався на посаді прем'єра, червоно-коричнева опозиція утримувала у парламенті більшість, нові великі бізнесмени – так звані олігархи – опиралися змінам правил гри, а регіональні губернатори сумнівалися в зверхності Москви. У липні 1997 року реформатори спробували провести на відкритому та чесному аукціоні поважну приватизацію «Связьінвест», холдингової телекомунікаційної компанії, але це призвело до «війни банкірів» між олігархами-конкурентами, головними жертвами якої полягли міністри-реформатори. Ці зусилля були фальстартом. Черномирдін вистояв і, як завше, збільшив дефіцит бюджету. Рентоздирачі довели, що політично вони були значно сильніші за реформаторів.

У жовтні 1997-го Східно-Азійська фінансова криза спровокувала викриття блефу російської економічної політики. Іноземний капітал тікав, ціни на фондових біржах стрімко падали, натомість доходність облігацій злітала вгору. Оскільки уряд тільки щойно збільшив дефіцит бюджету, йому було ліньки відкотити цю політику. У березні 1998 року Єльцин звільнив Черномирдіна і знову призначив молодий реформістський уряд. Нові міністри були недосвідчені й не розуміли суворості тієї фінансової кризи. Вони зробили мудрі кроки, але замало і занадто повільно. МВФ та Світовий банк на той час уже були добре знайомі з Росією та швидко вийшли з реалістичною програмою стабілізації. Отримати фінансування

вже не було великою проблемою. У липні ці дві установи плюс Японія надали \$22.6 млрд порятункового фінансування.

Їхньою критичною вимогою до Росії було зменшити розмір дефіциту федерального бюджету, вгамувавши регіональні трансферти та спрямувавши більшу частину загальних податкових надходжень до федеральної скарбниці. Три групи – регіональні губернатори, комуністи та олігархи – чинили цьому опір і зрештою здолали уряд у Держдумі. 17 серпня російський уряд був змушений оголосити дефолт по облігаціях внутрішньої позики, девальвувати рубль (зрештою – на три чверті) та заморозити платежі в іноземній валюті на три місяці. Це було страшне потрясіння. Половина банків збанкрутувала і вкладники у відчай вишикувалися у черги біля кожного банку. Електронні платежі перестали функціонувати. І знову єдиним надійним платіжним засобом став долар США.⁰¹

На той час російський дефолт здавався великою економічною та політичною катастрофою. Пригадується заголовок того часу у «Нью-Йорк Таймз» – «Хто програв Росію?»⁰² Ключові посади обійняли старі комуністи. Багато хто говорив про кінець російського ринково-економічного експерименту та поновлення гіперінфляції, але негативні ефекти не протривали довго. Інфляція таки зросла і виробництво упало, але лише 1998 року.

Після дефолту Росія не мала доступу до міжнародного фінансування, а її розчаровані громадяни теж уже не були готові позичати гроші державі. Уряд не мав іншої ради, крім як ліквідувати дефіцит бюджету. Оскільки податкові надходження неможливо підняти швидко, позбутися дефіциту можна було лише урізавши держвидатки, які між 1997-м та 2000 роком упали на 14% від обсягу ВВП. До краху таке рішення вважалося політично неможливим. Урізання зосередили на дотаціях підприємствам, що їх Світовий банк оцінював на рівні 16% ВВП станом на 1998 рік. (Пінто, Дребенцов і Морозов, 1999). З 2000-го по 2008 рік Росія мала помітний профіцит бюджету. З підвищенням податкових надходжень та

майже незмінними держвидатками після 2000 року її державний борг швидко згорнувся майже до нуля.

Зовсім несподівано крах 1998 року дав старт наступному поколінню економічних перетворень, розробленим 1997 року. Чимало хороших законопроектів уже було написано. Новий уряд не мав іншого вибору, крім як прийняти уже давно підготовлений податковий кодекс, щоб дати лад державним фінансам. Росія показала зростання 6.5% 1999 року. Крах приніс багато банкрутств, що дали змогу очистити баланси компаній; чимало молодих підприємців оновили старі совєтські підприємства.

У грудні 1999-го в Росії відбулися парламентські вибори. Більшість обраних депутатів були за нормальні ринково-економічні реформи. 31 грудня 1999 року Єльцин подав у відставку і президентом став Владімір Путін. Другу хвилю реформ було посилено вже за нового уряду, очоленого прем'єр-міністром Міхаїлом Касьяновим. У цього уряду було все: компетентні кадри, підтримка в парламенті, солідна програма перетворень та фінансова стабільність. Тому далі було три роки суттєвих реформ, з 2000-го по 2002-й. Серед головних ухвалених того часу законодавчих актів – новий податковий кодекс, цивільний кодекс, реформа судочинства, дерегуляція малих підприємств та пенсійна реформа.

Було досягнуто три основні економічні мети реформ:

- Станом на 1996 рік 70% російського ВВП надходило з приватного сектору, згідно з даними Європейського банку реконструкції та розвитку (ЄБРР, 1996, с. 169).
- Було створено конкурентну ринкову економіку. Вона була не така вільна, як хотілося реформаторам, але доволі конкурентна порівняно з країнами того ж, що й Росія, рівня розвитку.
- Після фінансового краху 1998 року стало політично можливим досягти макроекономічної стабільності через ліквідацію доти незмінно великого дефіциту бюджету.

Лише за сім років після періоду суцільного хаосу Росія створила динамічну ринкову економіку. Вона насолоджувалася цілим десятиріччям зростання в середньому на 7% щороку – найвищі темпи за всю її історію.

01 Я організував конференцію в Москві у вересні 1998 р. Нам довелося провезти з Вашингтона десятки тисяч доларів готівкою, щоб сплатити за оренду приміщення у Марріотт Готель.

02 Джон Ллойд, «Хто програв Росію?» *Нью-Йорк Таймз*, 15 серпня 1998 р.

Часткове відкочування реформ назад

На початку 2000-х поверховий оглядач тієї хвилі реформ дійшов би висновку, що Росія увійшла в добротне коло заохочувальних економічних та політичних перетворень, як про це пишуть Дерон Аджемоглу та Джеймс Робінзон (2012). На жаль, це було не так. До того ж чимало реформ ранніх 1990-х, таких як юридична та пенсійна, було відкочено назад.

Мабуть, найбільшим недоліком Росії весь цей час була всепроникна корупція, але природа цієї корупції змінилася. Різні спостереження й опитування показали, що одночасно зі щорічним кількісним скороченням хабарів їхній загальний грошовий обсяг зріс. Ця тенденція відображає концентрацію корупційних доходів у руках невеличкої групи дуже заможних високопосадовців і бізнесменів. Така корупція найвищого рівня вимагає неабиякого політичного захисту, який можливо посилити авторитаризмом.

Оглядачі називають різні причини та вказують різні дати початку згортання перетворень. Одним із важливих чинників цього було поєднання гіперінфляційної рубльової зони зі штучно встановлюваними державою цінами на сировинні товари та експорт упродовж 1992-1993 рр., що дало змогу створити величезні статки успішним рентоздирачам, які згодом могли купити в держави будь-які потрібні їм послуги.

Критики Єльцина засуджують штурм і розстріл російського парламенту та запровадження президентської конституції наприкінці 1993-го. Вони скаржаться на вільні, але нечесні президентські вибори 1996 року, маючи на гадці, що в ЗМІ переважали прихильники Єльцина. Не схвалюють також пізніх волонтаристських та привілейованих приватизацій кількох великих компаній наприкінці 1995-го, так званих приватизацій за схемою «позики в обмін на акції».

На той час популярність Єльцина вже скотилася у відсотках до нижніх однозначних цифр. Тоді панувала думка, що президентом у червні 1996 року мав би стати лідер нереформованої комуністичної партії Геннадій Зюганов. Чубайс доводив, що ця партія відкотить усі реформи назад і знову запровадить комуністичну диктатуру. Тому він запропонував

державні частки в акціях десяти великих компаній декотрим помітним бізнесменам як застави під позики спорожнілій держскарбниці. Бізнесмени мали отримати акції після виборів у разі перемоги Єльцина, натомість Зюганов однозначно конфіскував би ті акції. Отже, вони були матеріально зацікавлені у перемозі Єльцина.

Єльцин переміг у першому турі з перевагою лише в 3% голосів. Чубайс доводив, що його стратегія (обіцянка на майбутнє акцій крупним бізнесменам) була вирішальною, з огляду на те, що ті підприємці володіли ЗМІ. Зрештою, лише дванадцять часток було передано новим власникам і лише у чотирьох із тих компаній змінився власник контрольного пакета, до того ж одна з них (Сіданко) незабаром збанкрутувала. Три інші – нафтові компанії *ЮКОС* і *Сибнефть*, а також металургійна корпорація *Норільск Нікель* – стали символами підйому олігархії в Росії (Фріланд, 2000).

Приватизація за схемою «акції-в-обмін-на-позики» і далі була надзвичайно суперечливою. Вона не допомогла тим компаніям стати економічно найуспішнішими (Шляйфер і Трізман, 2004). Чимало лібералів вважали, що реформатори продалися олігархам і пішли на оборудку з власним сумлінням, пожертвувавши законністю та справедливістю. Деякі з тих бізнесменів доводили, що захищали б Єльцина у будь-якому разі. Чубайс теж наголошує на політичній неспроможності реформаторів, слабкості держави і серйозній загрозі повернення комунізму.

Дві дуже криваві війни у Чечні – перша розпочалася у грудні 1994-го, друга – восени 1999 року – привернули порівняно менше уваги громадськості, а досі не розслідувані вибухи житлових будинків привели тодішнього прем'єр-міністра Владіміра Путіна до президентства. Мабуть, то були найважливіші події, що підірвали позиції демократії.

Правління самого Путіна можна поділити на, відповідно, його чотири президентських терміни. Протягом першого (2000-2004 рр.) він продовжував ліберальні ринково-економічні реформи, натомість систематично згортаючи політичну та медіану свободу і консолідуючи свою політичну владу. Його другий термін (2004-2008 рр.) можна означити як державний капіталізм, оскільки економічна політика розвернулася від приватизації та вільнішого ринку до збільшення державної власності та регульованих

ринків. Тривожним дзвоником стала конфіскація ЮКОСа 2004 року. Під час третього, неформального терміну правління Путіна, коли він перебував на посаді прем'єр-міністра (2008-2012 рр.), його фокус змістився від державного до кумівського капіталізму. Найближчі друзі в приватному секторі активно долучилися до рейдерства активів, зокрема, «Газпрому» (Мілов і Немцов, 2010). А зараз поки що важко однозначно визначити, чого більше у його четвертому терміні – державного чи кумівського капіталізму.

Жодних помітних орієнтованих на ринок реформ не було з 2003 року, зате крупні держкорпорації пожирали приватні в енергетичному та банківському секторах. Після вступу Росії до Світової організації торгівлі 2012 року її зовнішньоторговельна політика стала ще більше протекціоністська. Водночас Росія поступово ставала дедалі авторитарніша, хоча Дім Свободи і досі класифікує її як м'яко авторитарну.

Порівняння поведінки урядів та їхнього впливу на економіку протягом криз 1998-го та 2008 року свідчить саме за себе. У 1998 році в уряді не було ні копійки, щоб запропонувати підприємствам як підтримку чи фінансову допомогу, навпаки – підприємства примушували платити податки готівкою і чимало з них тоді збанкрутували. Зрештою їхні активи дісталися новим підприємцям, а баланси було очищено. Сталося класичне креативне руйнування за Йозефом Шумпетером.

2008 року була протилежна ситуація. Уряд мав надлишок резервів і витратив близько \$200 млрд на різноманітні форми дотацій підприємствам, викуповуючи найбільші та найгірші державні й приватні корпорації. Дотації державою збиткових підприємств позбавили допомоги нових, потенційно прибуткових компаній, що постраждали через нерівні умови (Давидова і Соколов, 2012). 1998-го убогість російських державних фінансів примушувала оголошувати неефективні компанії банкрутами, призводячи в такий спосіб до креативного руйнування. Але 2009-го уряд рятував великі неприбуткові фірми. Природним наслідком цього стало зменшення конкуренції та зниження економічного зростання.

Росія, зрештою, опинилася у зловісному колі корупції та поганій керованості, що ніяк не сприяє інноваціям, продуктивності чи зростанню (див. Аджемоглу та Робінзона, 2012). Щоб розірвати це коло, потрібна

якась значна подія. Поки що нічого схожого на обрії не видно. Більшість досягнень ринково-економічних реформ зберігається, але зараз Росія, схоже, загрузла у субоптимальній рівновазі.

Що можна і треба було б зробити інакше

Я наголосив, які важкі були стартові умови та як багато, попри це, вдалося досягти. Одначе, можна було б зробити дещо для покращення результатів. Моя давня добірка містить: проведення ранніх парламентських виборів і розпуск рубльової зони, рання дерегуляція сировинного експорту і цін та агресивні спроби залучити іноземну допомогу.

Першою й найважливішою дією мав би стати розпуск парламенту й дострокові парламентські вибори. На початку листопада 1991 року Єльцин міг би переконати парламент проголосувати за саморозпуск. Його вікно можливостей було вузьке, лише кілька тижнів. На той час Єльцин легко зміг би вибороти парламентську більшість зі своєю «Демократичною Росією», яка, своєю чергою, здатна була перетворитися на повноцінну ліберально-демократичну партію. Його міністри-реформатори мали б стати політиками і не називати себе камікадзе. Парламент набув би легітимності й запрацював би як робочий законодавчий орган, ухвалюючи нормальні закони для реформ (МакФол, 2001). Реформатори могли б здобути контроль над центральним банком. Їхній уряд тоді б не зазнав поразки і не пішов би у червні 1992 року, а плани перетворень було б виконано. Натомість Єльцин опирався достроковим виборам, увірувавши в свою політичну міць та здатність правити через декрети, зосередившись на заходах економічного порятунку. Гайдар теж був проти таких виборів, навіть якби він не поліз у політику 1991 року.

Другою дією уряду мала бути рання ліквідація рубльової зони. Якби вони так вчинили, гіперінфляції вдалося б уникнути або ж принаймні суттєво її обмежити. Гайдар хотів покласти їй край іще на початку, але у нього не було плану дій. А в Єльцин, тим більше, не мав навіть чіткого про це уявлення. Численні ж протидійні сили унеможлилювали раннє знищення рубльової зони.

Третім бажаним заходом була б дерегуляція сировинних цін та товарно-сировинного експорту. Гайдар розумів важливість і наполягав на цьому, але Єльцин не погоджувався. Пізніше, у травні 1992-го, Єльцин був категорично проти дерегулювання та блокував його. Усе відбулося поступово, головним чином, 1993 року зусиллями міністра фінансів Бориса Фьодорова (1999).

Четверта змарнована можливість полягає в нездатності мобілізувати пакет міжнародної допомоги у \$25 млрд для фінансової стабілізації та запровадження реформ на початку 1992 року. Єльцин або ж Гайдар мали поїхати до Вашингтона наприкінці 1991-го чи до Давоса в січні 1992 року. Але ніхто нікуди не поїхав. Вони не розумілися на міжнародному фінансовому лобюванні. Ми з Джефрі Саксом доклали до цього чимало зусиль, проте мало що могли зробити без участі власне перших осіб. Але головна проблема полягала в небажанні американської адміністрації за президента Джорджа Г. В. Буша.

Чимало аналітиків вважає, що жоден зі згаданих заходів тоді не був можливий. Та водночас багато хто свого часу казав, що Гайдарові не вдасться лібералізувати ціни та скоротити військове замовлення. Ще менше оглядачів вірили у можливість Чубайсової приватизації, але він провів найбільшу приватизацію у світовій історії. Протягом періоду надзвичайної політики, що тривав з кінця 1991-го до початку 1992 року, неможливе ставало можливим. Усі чотири згадані вище дії тоді обговорювали. Із них, на мою думку, найважливішим пунктом були більш ранні та повномасштабніші реформи, адже лише швидкі радикальні перетворення – посправжньому успішні.

Єльцин відіграв величезну роль. Без нього в Росії навряд чи узагалі наважилися б на ринкову економіку. Країна могла б застрягнути в контрольованій державою економіці, як це сталося в Білорусі. Єльцин був відважний і радикальний, але рідко – послідовний. Також він був хитрим політиком і бажав вижити за будь-яку ціну. Він посяде своє місце в історії поруч із Вінстоном Черчиллем та Шарлем де Голлем як один із справді видатних політичних лідерів. Ми зустрілися з ним 2003 року, і він радісно хизувався, що збудував динамічну ринкову економіку в Росії. Коли ж я

запитав щодо політики, він відповів, що обговорював її лише з президентом. Серед решти дійових осіб вельми мало хто – переважно Гайдар, Чубайс, Фьодоров та Авен – ухвалював головні рішення стосовно економічних реформ. Багато залежало від їхніх особистих якостей та ставлення.

У росіян дещо спантеличене ставлення до історії останніх трьох десятиріч. Це призвело до виникнення вислову «трикляті дев'яності» (рос. «проклятые девяностые»). Природа їхнього зникнення у суттєвій часовій затримці між причиною та наслідком. Це правда, люди економічно намордувалися потягом 1990-х, але не політика Єльцина-Гайдара спричинила всі їхні проблеми. Завдяки успіхові подальших російських реформ більшість росіян уже й не пам'ятає, якою злиденною була політична та економічна ситуація 1991 року. Їм невтямки, що Росія не змогла би досягти політичної чи економічної стабілізації без розпуску Советського Союзу: а це велика заслуга Єльцина і Гайдара. Люди також не усвідомлюють, що саме дозовані реформи Горбачова упродовж 1986-1991 рр. вибудували російську рентоздирницьку машину, а реформістському урядові (і це головна проблема) бракувало сили, щоб її, ту машину, розвалити. Друга хвиля перетворень 1998-2002 рр. уже принесла десятиліття високого економічного зростання. На жаль, багато росіян вважає, що це сталося завдяки піднесенню державного капіталізму, яке насправді призвело до майже стагнації – саме так можна охарактеризувати стан економіки з 2009 року.

Щоб мати успіх у майбутньому, реформаторам слід знову обернути на свою користь перекручене розуміння суті того, що сталося протягом 1990-х, та виправити ті спогади. Розтлумачити, що розпуск Советського Союзу був не трагедією, а необхідною передумовою для відродження Росії. І що не через «шокову терапію» тривала економічна злиденність у 1990-х, а через надмірну розслабленість фіскальної політики Росії, що тягнулася аж до 1998 року. Польща, Чехія та Прибалтика насолодилися ранніми, радикальними та повноцінними реформами і побачили зростання вже через два-три роки. Слід також пояснити, що приватизація не зумовлювала корупцію в Росії, а навпаки, обмежувала її. Корупцію спричиняли повільна дерегуляція експорту та цін на енергоносії, а також розхристаність фіскальної політики.

Лишається великим питанням на майбутнє – чи потребує Росія стабільності й державного капіталізму та свободи, відкритої ринкової конкуренції та поновлення приватизації. Критичним завданням є перетворити Росію на нормальну демократію, під «нормальною» маючи на думці парламентську демократію з великою прозорістю влади. Без демократії наряд чи можна буде підтримувати в Росії верховенство права. Потрібно встановити чіткий розподіл повноважень між гілками влади. Саму державу та КГБ потрібно нарешті реформувати. Уроки посткомуністичного переходу вчать нас: що більший розлад у лавах старих еліт, то краще. Крупні державні конгломерати слід подрібнити і повністю приватизувати. Як зазначили Гайдар та Авен, реформи зможуть розпочатися знову лише за умови достатнього падіння ціни на нафту.

Посилання

- Дерон Аджемоглу та Джеймс Робінзон. 2012. *Чому країни занепадають*. Нью-Йорк: Кравн Бізнес.
- Леон Арон. 2000. *Єльцин: життя революціонера*. Нью-Йорк: Сент-Мартінс Прес.
- Андерс Аслунд. 1995. *Як Росія перейшла до ринкової економіки*. Вашингтон: Брукінгз Інстітьюшн.
- Андерс Аслунд. 2007. *Російська капіталістична революція*. Вашингтон: Інститут міжнародної економіки Петерсона.
- П. О. Авен. 1994. *Проблеми в регулюванні зовнішньої торгівлі у російській економіці*. Економічна трансформація в Росії, за ред. Андерса Аслунда. Нью-Йорк: Сент-Мартінс Прес.
- Максім Бойко, Андрей Шляйфер і Роберт Вішни. 1995. *Приватизація Росії*. Кембрідж, Міннесота: MIT Прес.
- Анатолій Чубайс, видання 1999 р. *Приватизація по-російському*. Москва: Вагріус.
- Марек Дабровський. 1993 а. *Дебати щодо основних рекомендацій з російської економічної реформи наприкінці 1991 р. та у 1992 р.* Програма Гайдара: уроки для Польщі та Східної Європи, за ред. Марека Дабровського. Варшава: Центр суспільних та економічних досліджень та Фондація Фрідріха Еберта.
- Марек Дабровський. 1993 б. *Перших півроку російської трансформації*. Зміна економічної системи в Росії, редактори Андерс Аслунд та Річард Лаярд. Нью-Йорк: Сент-Мартінс Прес.
- Юлія Давидова і Владімір Соколов. 2012. *Порятунок корпорацій від банкрутства: роль дорогого зовнішнього фінансування та виробничої продуктивності*. Москва: Вища школа економіки.
- ЄБРР (Європейський банк реконструкції та розвитку). 1994. *Звіт про перехідні країни 1994 р.* Лондон.
- ЄБРР (Європейський банк реконструкції та розвитку). 1996. *Звіт про перехідні країни 1996 р.* Лондон.
- Боріс Фьодоров. 1999. *10 безумних років*. Москва: Совершенно секретно.
- Христя Фріланд. 2000. *Розпродаж країни: дикий галоп Росії від комунізму до капіталізму*. Нью-Йорк: Кравн Бізнес.
- Єгор Гайдар. 1993. *Інфляційний тиск та економічна реформа у Советському Союзі*. Економічний перехід в Східній Європі, за ред. П. Г. Адмірала. Оксфорд: Блеквелл.
- Єгор Гайдар. 1999. *Дні поразки та перемоги*. Сіетл: Юніверсіті Вашингтон Прес.
- Єгор Гайдар. 2007. *Розвал імперії: уроки для сучасної Росії*. Вашингтон: Брукінгз Інстітьюшн.
- Домінік Лівен. 2000. *Імперія: Російська імперія та її конкуренти*. Нью-Гейвен, Коннектикут: Єйл Юніверсіті Прес.
- Георгій Матюхін. 1993. *Я був головним банкіром Росії*. Москва: Висшая школа.

- Владімір Мау та Іріна Стародубская. 2001. *Виклик революції: Сучасна Росія в історичній перспективі*. Оксфорд: Оксфорд Юніверсіті Прес.
- Майкл МакФол. 2001. *Незавершена російська революція: політичні зміни від Горбачова до Путіна*. Ітака, Нью-Йорк: Корнелл Юніверсіті Прес.
- Владімір Мілов і Борис Немцов. 2010. *Путін: що принесли 10 років правління Путіна*. Москва: Новая газета.
- Кевін Мерфі, Андрей Шляйфер та Роберт Вішни. 1993. *Чому рентозбирання так дорого обходиться зростанню?* Америкен Економік Ревю 83, № 2: 409-14.
- Браян Пінто, Владімір Дребенцов і Александр Морозов. 1999. *Ліквідація російської системи неплатежів: створення умов для зростання*. Звіт Світового банку, Москва.
- Річард Пайпс. 2005. *Російський консерватизм та його критика: дослідження з політичної культури*. Нью-Гейвен, Коннектикут: Єйл Юніверсіті Прес.
- Джефрі Сакс. 1995. *Чому у Росії не вийшло стабілізуватися*. Російська економічна реформа під ризиком, за ред. Андерса Аслунда. Нью-Йорк: Сент-Мартінс Прес.
- Андрей Шляйфер і Даніель Трізман. 2004. *Нормальна країна*. Форін Еффарс 83, № 2: 20-38
- Сергей Васильєв. 1999. *Десять років російським реформам: добірка документів*. Лондон: Центр досліджень посткомуністичних економік.
- Джон Вільямсон, ред. 1994. *Політична економія політичної реформи*, Вашингтон: Інститут міжнародної економіки.
- Боріс Єльцин. 1991. *Промова Б. Н. Єльцина*. Советская Росія, 29 жовтня.
- Боріс Єльцин. 1994. *Боротьба за Росію*. Нью-Йорк: Кравн.

ЗАПІЗНІЛІ ТА НЕДОРЕФОРМАТОРИ

Словаччина

Та, що спізнювалася, але наздогнала

Іван Міклош

Двадцять п'ять років тому, 1989-го, я був молодим асистентом професора факультету народного господарства братиславської Школи економіки. Я викладав там, відколи її закінчив у 1983 році. Ще за студентства сильний вплив на мене справила праця Яноша Корнаї «Економіка дефіциту» (Корнаї, 1980); вона відкрила мені очі.

У Польщі «Солідарність» уже пройшла до парламенту внаслідок частково вільних виборів 1989 року. В Угорщині уряд уже чимало років експериментував із помірним «гуляш»-соціалізмом. Советський Союз уже перебував у процесі запровадження горбачовської політики перебудови. Але у Чехословаччині політичні та економічні репресії досі були суворі навіть як на комуністичну країну.

Рівень націоналізації в комуністичній Чехословаччині теж був серед найвищих у советському блоці. Коли в Польщі було вже чимало приватних фермерів, а в Угорщині – багато дрібних підприємців-одноосібників, Чехословаччина досі цілком покладалася на державну власність та управління економікою. Вочевидь, не помічаючи процесів, що розгорталися в інших країнах советського блоку, чехословацькі комуністи зубами й кігтями чіплялися, опираючись будь-яким змінам.

Іван Міклош – депутат парламенту Словацької Республіки та президент економічного аналітичного центру (think-tank) MESA10; депутат парламенту (2006-2010 рр.); міністр приватизації Словацької Республіки (1991-1992 рр.); заступник прем'єр-міністра з питань економіки Словацької Республіки (1998-2002 рр.); міністр фінансів Словацької Республіки (2003-2006 рр., 2010-2012 рр.).

Незадовго до листопада 1989-го я брав участь в навчальній програмі при економічному інституті Плеханова у Москві. Я й зараз пам'ятаю, з яким ентузіазмом сприймав ту відносну політичну свободу, що її принесла в советську столицю перебудова. Ніколи не забуду те дивне і бунтівне відчуття, з яким я через місяць повернувся додому. З одного боку, радий був побачити сім'ю. З іншого – усвідомлював, що повертаюся до комуністичного режиму, який, здавалося, став ще жорсткіший.

Я повернувся 15 листопада. Наступного дня у Братиславі відбувся невеличкий студентський протест проти режиму. 17 листопада велику студентську демонстрацію в Празі брутально розігнала поліція. За кілька тижнів комуністичний режим у Чехословаччині впав.

У червні 1990-го країна провела свої перші вільні після падіння комунізму вибори, в яких перемогли прореформаторські антикомуністичні партії. Йозеф Кучерак, який став заступником прем'єр-міністра з економічних реформ, запросив мене своїм радником. Так розпочалася моя подорож крізь посткомуністичний перехід. Мені судилося провести майже дванадцять років у чотирьох реформістських урядах та шість – у парламентській опозиції. До того ж я став співзасновником і очільником прореформаторського аналітичного центру (think-tank) – MESA10, та консультував зарубіжні уряди щодо їхніх реформ. Таким чином, уся моя фахова кар'єра була пов'язана з посткомуністичною трансформацією та економічними перетвореннями.⁰¹

Початок переходу після поділу Чехословаччини

Трансформація централізованої планової економіки, що спирається на державну власність, яка натомість опиралася на ринкові сили, не мала історичних прецедентів.⁰² Процес реформ було розпочато 1 січня 1991 року.

01 Я обіймав посади міністра приватизації (1991-1992 рр.), заступника прем'єр-міністра з економіки (1998-2002 рр.), заступника прем'єр-міністра та міністра фінансів (2002-06 рр. та 2010-2012 рр.). Між 1992-м та 1998 р. співзаснував та очолював економічний think-tank-ом MESA10. Упродовж 1996-1998 рр. був членом ради директорів Національного фонду держмайна Словацької Республіки. З 2012 р. – член парламенту.

02 Сам за себе промовляє факт, що на той час не існувало жодного повноцінного чи комплексного аналізу функціонування (а радше його відсутності) централізовано-планованої економіки. Перший, від Яноша Корнаї, було опубліковано 1992 р.

Його значним чином підготував та очолював чехословацький федеральний уряд. Федеральну економічну політику визначала команда, керована тодішнім міністром фінансів Вацлавом Клаусом. Вона взяла за основу програму, що її вже розпочав утілювати польський уряд, а надто – міністр фінансів Лешек Бальцеревич.

Під час переходу від комуністичної командної економіки до такої, що базується на ринкових силах, перші кілька місяців та років критичні. Оскільки ранню стадію переходу в Чехословаччині докладно висвітлив Вацлав Клаус у третьому розділі, я зосереджуся на Словаччині після розділу спільної держави 1993 року. Я зупинюся на так званій другій хвилі реформ 2003-2004 рр.

Та спершу скажу кілька слів про сам розділ і те, який стосунок він мав до переходу. Словаччині поталанило, адже на початку цього процесу вона змогла «впасти на хвіст» своєму старшому чеському братові. Тоді у Словаччині бракувало кваліфікованих економічних експертів у цій царині політики. Ранні стадії переходу супроводжувалися неминучою економічною рецесією, що була передумовою економічної стабільності. Падіння у Словаччині було суворіше, ніж у чеській частині спільної держави. Адже базис словацької економіки – важка промисловість – переважно експортувала до ринків колишніх комуністичних країн, що вони теж переживали економічну трансформацію.

Вищу ціну економічної трансформації Словаччина відчувала гостро. Протягом перших місяців переходу безробіття сягнуло 11%, натомість у чеській частині країни воно лишалося на рівні лише 3%.⁰¹ Явище було нове і сприймалося дуже негативно.

Мешканці Словаччини поблажливіше за чехів ставилися до комуністичного режиму (Швейнар, 1997, с. 12), адже Словаччина історично дещо відсталіший регіон Австро-Угорської імперії, та й згодом у Чехословаччині чеська частина була розвиненіша. Тому за сорок років комунізму словацька частина країни досягла більшого економічного та соціального прогресу, ніж чеська.

01 Ці розбіжності зберігалися упродовж певного часу. На момент проведення виборів в червні 1992 р. рівень безробіття був 2.9% у чеській та 11.5% у словацькій частині спільної держави (Швейнар, 1997, с. 238).

Різне сприйняття переходу в чеській та словацькій частинах федерації виникло внаслідок цілком зрозумілих та природних спроб емансипувати «молодшого брата». Чимало словаків сподівалися змінити правила спільної держави, щоб здобути більші повноваження та свободу самостійно обирати власну долю. Ці, часто цілком легітимні вимоги, не завжди мали належне розуміння. Ще дужче загострювали ситуацію популісти та демагоги, які перехопили ініціативу в словацькому емансипаційному порядку денному: їхні вимоги унеможлилювали функціонування спільної держави.

Рішення про розділення Чехословаччини було прийнято в результаті виборів 1992 року. У Словаччині популіст Владімір Мечяр, який критично ставився до реформ, виграв переважною більшістю зі своєю партією HZDS. Далі за кількістю здобутих голосів йшла дещо трансформована колишня комуністична партія. Найсильніша партія влади, прореформістська та профедераційна OĽU-VPN, вилетіла з парламенту, отримавши лише 4% голосів. Натомість у чеській частині федерації впевнено перемогла Громадсько-демократична партія Вацлава Клауса (ODS).

Думки чеських та словацьких представників щодо економічної політики, а надто – щодо майбутнього спільної держави, були непеєднані. Зрештою нові представники погодилися на тому, що Чехословаччина має розділитися 1 січня 1993 року. Економічні наслідки від цього були негативні для обох держав-наступниць. Але для словацької сторони – значно гірший.⁰¹

Доба Владіміра Мечяра (1992-1998 рр.)

Створення окремої держави супроводжувалося сумнівами та занепокоєнням щодо здатності Словаччини дати раду своїй незалежності та вистояти її тягар. Невпевненість посилювали також результати виборів 1992 року, що привели до влади коаліцію популістів із мечярівської HZDS та крайніх правих націоналістів SNS.

01 ВВП згорнувся на 2.2% у першому кварталі 1993 р. та на 0.9% упродовж року в чеській частині спільної держави, і на 11.5% у її словацькій частині (Швейнар, 1997, с. 106).

За винятком кількомісячної перерви у 1994 році, Мечяр керував Словаччиною з літа 1992-го по осінь 1998-го.⁰¹ Протягом цього часу відбувалося становлення фундаментальних інституцій незалежної держави. На додачу, уряд переслідував економічну політику, що продовжувала реформи федеральної доби, розпочаті між 1990-м та 1992 роками, проте відхилився від початкової стратегії у кількох важливих речах.

Упродовж перших років незалежності не втілювався ні песимістичний, ні оптимістичний сценарій. Дедалі гірша політична суміш необхідних і раціональних заходів (зокрема, сувора монетарна політика і, спершу, така ж фіскальна, продовження лібералізації цін та зовнішньої торгівлі, посилення інституцій), поєднана з дедалі відчутнішими проблемами, включно з корупцією, кумівством, ізоляцією, безсистемними втручаннями, а потім іще й політикою фіскального розширення.

Після повернення Владіміра Мечяра до влади у листопаді 1994 року Словаччина взяла курс безвідповідально-популістської політики, побудованої на кумівстві та корупції і замішаній на безтурботній економічній політиці та нехтуванні правилами ліберальної демократії.⁰² Внаслідок цього почала зростати ізоляція на міжнародній сцені, країну виключили з першого кола розширення НАТО. Словаччину не було запрошено приєднатися до Організації з економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) одночасно з її сусідами по Вишеградській четвірці (Чехією, Угорщиною та Польщею). Не дозволили також ранньої участі в перемовинах щодо приєднання до Європейської Спільноти. Найжалюгідніше резюме цих руйнівних тенденцій озвучила Мадлен Олбрайт, на той час – держсекретар США, яка назвала Словаччину «чорною дірою Європи».⁰³

01 Уряд Йозефа Моравчика протримався з квітня до листопада 1994 р.

02 У політичному вимірі Словаччина була типовим прикладом того, що Фарід Закарія називав неліберальною демократією (Закарія, 1997). Хоча керівників країни й обирали у законний та демократичний спосіб, декотрими базовими засадами ліберальної демократії вони нехтували. Натомість, прагнули зберегти та розширити свою владу, навіть за рахунок порушення правил демократичної гри. Керівники Словаччини не вельми поважали свободу ЗМІ, свободу слова, права меншин, права власності; нехтували незалежністю фінансованих державою ЗМІ і незалежністю судочинства, поліції та прокуратури. Чимало оглядачів зараховували Мечяра до того ж класу політиків, що й Слободана Мілошевича з Югославії та Олександра Лукашенка з Білорусі.

03 Щоденник SME, «Мечяр не зайшов далеко на виборах 1998 р.», 26 вересня 2008 р.

Економіка страждала від суттєвих спотворень. Хоча їй і вдалося досягти поважних темпів зростання за Мечяра, вони були нестійкі та розбалансовані. У ім'я пошуку особливого словацького шляху економічної трансформації економіку було ізольовано від зарубіжних (Міклош, 2008, с. 56). Приватизація відбувалася переважно непрозоро і страждали від кумівства. Найхарактерніша її форма містила «прямий продаж», що давав можливість урядові передавати власність над високоприбутковими підприємствами особам, які мали тісні зв'язки з провладними партіями. Це були переважно колишні керівники компаній, що приватизувалися. Вони мали сплатити лише символічну ціну за свої нові частки у власності.⁰¹ Корупція та рентоздирництво панували також серед найбільших державних банків країни та великих природних монополіях, таких як газові мережі, виробництво та розподіл електроенергії, телекомунікаційні компанії тощо.

Високі темпи зростання були штучно підтримувані стимуляцією вітчизняного попиту через експансіоністську фіскальну політику та збільшення державної заборгованості. Згортальна монетарна політика центрального банку призводила до величезного зростання відсоткових ставок. В останні місяці Мечярової доби держава давала сама собі позики під ставки у аж 25%.

Зрештою апарат перестав виконувати свої обов'язки. Слабке верховенство закону, неробоча система судочинства і брак налагоджених механізмів банкрутства вилилися у хвилю первинних і вторинних банкрутств та заморожування економічної системи. Реструктуризації підприємств не відбувалося. Рівень зайнятості було підтримувано шляхом штучного захоплення неефективних та неконкурентних фірм. Безсистемні втручання – такі, як закон про реанімацію підприємств та закон про стратегічні державні підприємства, що запровадили м'які бюджетні обмеження для політично привілейованих компаній – лише погіршували ситуацію.

01 Приватизація нафтопереробної компанії «Словнафт», одного з найприбутковіших підприємств, слугує корисним хрестоматійним прикладом. Керівництво «Словнафти» придбало компанію за 1/10 її ринкової вартості, внісши транші, що їх фінансували з отриманого компанією ж прибутку. Несправедливі переваги, які було надано вітчизняним інвесторам у процесі приватизації, та, фактично, вилучення з неї майже всіх зарубіжних інвесторів, ілюструє той факт, що з-поміж 268-ми приватизаційних рішень упродовж 1996 р. лише два було ухвалено на користь зарубіжних інвесторів (Міклош, 1999).

Доба Мікулаша Дзурінди (1998-2006 рр.)

На противагу серйозним економічним труднощам, осінь 1998-го принесла важливі політичні зміни. Не зважаючи на те, що HZDS Мечяра виграла парламентські вибори, вона не могла сформувати уряд. Владу взяла широка коаліція правоцентристів, зелених та трансформованих комуністів.⁰¹ Така широка коаліція була необхідна, бо об'єднувала всі політичні сили, що погодилися на необхідність змін та розв'язання гострих політичних та економічних труднощів, на які наразилася Словаччина. Партії погодили, що Словаччині треба заповнити брак своєї інтегрованості до ЄС та НАТО й запобігти ізоляції від євроатлантичного простору та формування занадто близьких зв'язків із Росією.

Перед новим урядом поставали неймовірні виклики. Країна була політично й економічно ізольована від міжнародної сцени. Держава не розраховувалася за своїми зобов'язаннями та позичала під 25% і вище. Банкрутства, неплатежі та корупція стали звичним явищем, судочинство не діяло, а три найбільших державних банки були на межі колапсу.

Щоб відновити макроекономічну рівновагу, уряд повинен був узятися за фіскальну консолідацію і запровадити нещадну монетарну політику. Ці кроки вимагали непопулярних економічних заходів, що спричинили б тимчасове вповільнення економіки та зростання безробіття. За Мечяра, рівні зайнятості було штучно утримувано через експансіоністську фіскальну політику та відкладання «на потім» неминучих банкрутств.

Ціна Мечярових спотворень економіки була висока. Реструктурування трьох найбільших державних банків, що переважно на той час уже збанкрутували, обійшлася у 12% ВВП країни. Але іншого вибору не було, оскільки колапс цих банків потягнув би додолу всю економіку.

Під кінець правління першого уряду Дзурінди Словаччина відновила свої макроекономічні баланси, а також урятувала й приватизувала фінансові установи. Вона покращила бізнес-середовище, отримала зарубіжні

01 Формально до коаліції входило чотири партії. Дві з них, однак, склалися з багатьох партій, що увійшли до них раніше. Коаліція складалася з дев'яťох партій, включно з колишніми комуністами, соціал-демократами, лібералами, зеленими, партії самозайнятих, партії етнічних угорців, а також консервативної Християнської партії.

інвестиції та залучила сильних інвесторів, які здобули частки у декотрих з її природних монополій. Також вона пододала дефіцит інтеграції, підготувавшись до вступу в ЄС не меншою мірою, ніж її сусіди по Вишеградській четвірці.

Зробити це було нелегко. Повільний і неефективний прогрес спричинили конфлікти по суті й ідеології, що виникли з партією «Демократична лівиця».

Вибори 2002 року уможливили продовження правління уряду Дзурінди, з однією важливою зміною. Партія «Демократична лівиця», що була однією з найбільших перешкод для швидких реформ, не спромоглася увійти до парламенту на виборах 2002-го. Було сформовано правоцентристську коаліцію, яка змогла порівняно швидко дійти згоди щодо глибоких структурних реформ на ґрунті продовження євроатлантичної інтеграції, зменшення ролі держави, просування економічної свободи та покращення бізнесового середовища. Було узгоджено перетворення, які би підвищили конкурентоспроможність Словаччини та стали підґрунтям для високих темпів економічного зростання і зайнятості.

Другий уряд Дзурінди (2002-2006 рр.) запровадив реформи, що помітно змінили Словаччину. Я працював у тому уряді на посаді заступника прем'єр-міністра та міністра фінансів. Прем'єр-міністр Дзурінда та я тісно співпрацювали, сформувавши сильний прореформістський дует.

2002 року відкрилося історичне вікно, що уможливило радикальні зміни. Ми погодилися про необхідність такої економічної політики, яка закладе підвалини надійного та стійкого зростання словацької економіки за рахунок збільшення конкурентоспроможності країни. На нашу думку, серед передумов для досягнення цієї мети було підвищення економічної свободи, макроекономічна стабілізація на основі здорових державних фінансів, які б залишалися такими на тривалий термін, покращення бізнес-середовища, збільшення іноземних інвестицій, вступ до Європейської Спільноти та єврозони. Головним знаряддям для досягнення цих цілей був набір глибоких структурних перетворень, включно з фіскальною децентралізацією та реформами державних фінансів, оподаткування, соц-забезпечення, пенсійної системи, ринку праці, охорони здоров'я та освіти.

Уряд отримав повноваження наприкінці 2002 року. Протягом 2003-го він готував присутні та законодавчі аспекти реформ. Більшість структурних перетворень розпочалася 1 січня 2004 року. Таким чином, 2003-й та 2004-й стали ключовими роками для реформ, що дали поштовх економічному зростанню та привели Словаччину до успіху. Нам вдалося досягти всіх тих амбітних цілей, що їх ставила урядова програма (крім часткового запровадження плати за навчання в університетах), а також осяжні результати для словацьких людей та економіки.

Словаччина приєдналася до Європейської Спільноти 1 травня 2004 року разом зі своїми сусідами з Вишеградської четвірки, Словенією та країнами Балтії. Завдяки реформам ми здобулися на неабияку повагу. Світовий банк називав Словаччину одним із провідних економічних реформаторів 2004 року (Світовий банк, 2005). Колиш чорна діра Європи, Словаччина стала реформістським тигром, перевершивши своїх сусідів із Вишеградської четвірки у процесі інтеграції, кульмінацією якого стало запровадження в країні євро з 1 січня 2009 року. Словаччина стала країною, яку поважають на світовій сцені – факт, ілюстрований зокрема, прийомом саміту Буш-Путін у Братиславі 2005 року.

Досягнення двох урядів Дзурінди, надто другого, вражають. Найважливіші з них такі:

- Словаччина зазнала найсильнішого кумулятивного зростання економіки з-поміж усіх країн ЄС-27 між 2000-м та 2012 роком.
- Рейтинг S&P Словаччини надзвичайно виріс. Станом на 2000 рік він був на три позначки нижчий за Польщу та на чотири – за рейтинги Чехії та Угорщини. 2005 року її рейтинг став найвищим – на одну позначку вищий за Чехію та Угорщину і на дві – за Польщу.
- Рівень безробіття упав з 19.3% 2001 р. до 13.4% 2006 р. і до 9.6% 2008 р.
- Дефіцит державних фінансів упав з 12.3% ВВП 2000 р. до 3.2% 2006 р. та 2.1% 2008 р.
- Державний борг зменшився з 50.3% ВВП станом на 2000 р. до 30.5% 2006 р. та 27.9% 2008 р.

- Частка населення, що ризикувала скотитися до межі бідності, знизилася з 13.3% 2005 р. до 10.9% 2008 р.
- Між 2004-м та 2008 роком ступінь зближення з середнім по ЄС за рівнем доходу був найвищий з-поміж усіх посткомуністичних країн та суттєво вищий, ніж в решті країн Вишеград-4 (див. таблицю 6.10).

Таблиця 6.1 Державні фінанси та рівень перерозподілу доходів у Словаччині, 2000-2008 рр. (% ВВП)

Показник	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Державні видатки	52.1	44.5	45.1	40.1	37.7	38.0	36.5	34.2	34.9
Частка податків у ВВП	34.1	33.2	33.1	32.9	31.7	31.5	29.5	29.5	29.2
Дефіцит бюджету	12.3	6.5	8.2	2.8	2.4	2.8	3.2	1.8	2.1
Валовий державний борг	50.3	48.9	43.4	42.4	41.5	34.2	30.5	29.6	27.9

Джерело: Евростат.

Таблиця 6.2 Показники роботи словацької економіки, 2000-2008 рр. (%)

Індикатор	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Зростання ВВП	1.4	3.5	4.6	4.8	5.1	6.7	8.3	10.5	5.8
Інфляція	12.2	7.2	3.5	8.4	7.5	2.8	4.3	1.9	3.9
Безробіття	18.8	19.3	18.6	17.5	18.1	16.2	13.3	11.0	9.6
Зростання зайнятості	-1.4	1.0	0.2	1.8	0.3	2.1	3.8	2.4	3.2
Зростання реальної продуктивності праці	3.4	2.9	4.5	3.7	5.3	5.0	6.1	8.2	2.4
Співвідношення платіжного балансу до ВВП	-3.4	-8.3	-7.9	-5.9	-7.8	-8.5	-7.8	-5.3	-6.0

Джерело: Міністерство фінансів Словаччини.

Уряди Дзурінди просунули Словаччину вперед більше, ніж будь-який інший уряд періоду незалежності. Наступний підрозділ зосередиться на загальній макроекономічній продуктивності, державних фінансах та податкових реформах. Решту реформи я опишу стисло.⁰¹

⁰¹ Докладний опис і результати всіх реформ, запроваджених другим урядом Дзурінди, див. Міклош (2008).

Макроекономічна рамка та реформа державних фінансів

Здобуток, що дався нам чи не найважче, це одночасне узгодження двох протидіючих цілей: досягти порівняно швидкої фіскальної консолідації, а потім знизити частки перерозподілу (співвідношення державних видатків до ВВП). Ми спромоглися швидко впоратися з обома завданнями (таблиці 6.1 та 6.2). Між 2000-м та 2004 роком знизили дефіцит державних фінансів з 12.3% до 2.4%, знизили частку перерозподілюваних доходів з 52.1% до 37.7%, а також підвищили середній річний темп зростання економіки з 1.4% до 5.1%.

Відмовитися від непродуктивних державних видатків шляхом гуртового скорочення, а також глибоких структурних реформ та покращень у бізнесовому середовищі було ключем до успіху в досягненні цих цілей. Як заступник прем'єр-міністра та міністр фінансів я відповідав за фіскальну консолідацію, за певну іншу політику (скажімо, податкову реформу та фіскальну децентралізацію) та координацію всіх структурних перетворень. Довіра прем'єр-міністра до цих реформ та повна політична підтримка були вирішальні для їхнього успіху.

Таблиця 6.4 Державні доходи у Словаччині, 2000-2008 рр.

Показник	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Державні доходи (% від ВВП)	39.9	38.0	36.8	37.4	35.3	35.2	33.3	32.4	32.8
Реальні темпи зростання державних доходів (%)	-3.4	1.7	11.6	0.4	5.0	12.1	11.1	13.1	4.0

Джерело: Міністерство фінансів Словаччини.

Здорові державні фінанси та глибокі структурні реформи посилюють і слугують передумовою одне для одного. Неможливо, наприклад, забезпечити тривалу стабільність державних фінансів без реформування систем соціального, пенсійного забезпечення та охорони здоров'я. Своєю чергою, без здорових державних фінансів неможливо довго утримувати

високі темпи економічного зростання чи знизити частку перерозподілу доходів так, щоб уникнути дефіциту державних коштів. Податкова реформа помітно вплинула на фіскальну консолідацію завдяки зменшенню як мотивів, так і масштабів ухилення від оподаткування. Вона також посприяла пришвидшенню економічного зростання.

Наш досвід показує, що посилений, цілеспрямований та скоординований підхід до реформ може понизити частку перерозподілу доходів (у відсотках від ВВП), зменшити дефіцит державних фінансів та збільшити масу державних доходів.

Державні доходи як частка ВВП упали з 39.9% до 32.8% між 2000-м та 2008 роком (таблиця 6.3), але реальні державні доходи в абсолютному виразі за той же період зросли на 75.4%. Між 2003-м та 2008 роком державні доходи як пропорція від ВВП упали з 37.4% до 32.8%, натомість реальні державні доходи в абсолютному виразі зросли на 53.9% за той же період.

Однією з найважливіших реформ, запроваджених між 2003-м та 2004 роком, була реформа державних фінансів. Серед її основних цілей були такі:

- Підвищити прозорість державних фінансів. Щоб досягти цієї мети, ми перейшли на стандарти Європейської системи бухобліку (ESA – ЄСБ) – 95.⁰¹
- Перейти на програмно-базоване й багатопланове бюджетування. Ці заходи збільшили здатність держави моніторити ефективність витрачання ресурсів.
- Покращити аналітичну якість макроекономічного та податкового аналізу й прогнозів. Ми посилили аналітичні потужності міністерства фінансів, створивши Інститут фінансової політики – структурної одиниці, що перетворилася на головний урядовий аналітичний центр. Ухвалили закон, згідно з яким створювалося два комітети, що до них мали входити визнані незалежні експерти, які мали оцінювати точність та якість макроекономічних і податкових прогнозів Міністерства фінансів. Публікуючи висновки цих комітетів поруч із офіційними прогнозами, ми деполітизували питання рівня держав-

них та податкових надходжень і дискусії навколо них. У результаті, політичні дебати тепер зосереджувалися на рівні дефіциту (чи профіциту) та розподілу державних ресурсів.

- Запровадити нові правила, що обмежували використання державних ресурсів. Ми скасували чинні тоді широкі державні гарантії під позики бізнесу та ліквідували майже всі державні фонди.
- Заснувати Державну скарбницю та Агенцію з управління боргами й ліквідністю. З 2005 року всі фінансові потоки державного сектору було зосереджено в держскарбниці. Ця політика принесла як пряму, так і опосередковану економію державних фінансів. Агенція відповідає за поточне управління державним боргом. Стратегічне управління державним боргом лишилося в царині відповідальності Міністерства фінансів.
- Реформувати саме Міністерство фінансів. 2003 року керівництво міністерства разом із міжнародною консалтинговою фірмою ретельно переглянуло оргструктуру та аудит персоналу міністерства. Відштовхуючись від цього, міністерство було реструктуровано 1 січня 2004 року. Цей захід передбачав ліквідацію одного з рівнів керівництва та скорочення кількості працівників на 30% (з восьмисот сорока дев'яťох до п'ятисот дев'яťох дев'яťох). Упродовж 2004-го та 2005 років міністерство покращувало своє управління, запроваджуючи системи контролю. Головна мета цих дій – забезпечити стійкість змін, запроваджених у міністерстві фінансів, навіть після можливої зміни уряду. Реструктуризація міністерства та скорочення числа працівників стали потужним сигналом для решти міністерств, що постійно вимагали (й досі вимагають) більше ресурсів, ніж доступно. У відповідь на ті запити ми рекомендували міністерствам шукати додаткових резервів усередині.

Податкова реформа

Податкова реформа того уряду була й лишається найбільш обговорюваною та схвалюваною в усьому світі не лише через складність, але й через

⁰¹ Переобчислення дефіциту готівки з використання методу ESA95 показало, які хибні були наші дані щодо державних фінансів. У 2000 р., скажімо, уряд відзвітував про дефіцит у 3.4% ВВП, натомість переобчислення за ESA95 показало дефіцит у 12.3%.

графік упровадження. Словаччина ввела свою нову систему оподаткування на початку 2004-го – року першої хвилі розширення ЄС від падіння комунізму. На той час старі країни-члени виявляли цілком природний підвищений інтерес до того, що діється у країнах, які ось-ось мали приєднатися до Європейської Спільноти.

Словаччина спромоглась на значно радикальніше перетворення, ніж інші країни. Серед заходів були такі:

- скасувати всі звільнення від оподаткування;
- скасувати всі особливі ставки та особливі податкові режими;
- скасувати майже всі позиції, що звільнялися від оподаткування;
- скасувати подвійне оподаткування скрізь, де лише можливо;
- ліквідувати спотворювальні елементи системи оподаткування, які часто використовувалися для не-фіскальних цілей;
- запровадити єдину ставку ПДВ без жодних винятків;
- запровадити фіксований прибутковий податок.

Ця податкова реформа базувалася на справедливості, нейтральності, простоті, точності, ефективності та виключенні подвійного оподаткування. Цей перелік ви знайдете у будь-якому підручнику з державних фінансів, але цими засадами рідко коли правильно послуговуються. Податкові системи сповнені спотворень, винятків та особливих ставок чи режимів, надто в розвинених країнах.

Запровадження фіксованого податку не було явною метою цієї податкової реформи. То був лише один із інструментів спрощення системи оподаткування. Програмний маніфест другого уряду Дзурінди містив пункт про те, що уряд, можливо, розгляне запровадження фіксованого податку. Формулювання було обережне, оскільки укладаючи той маніфест, ми ще не мали необхідного аналізу щодо цього. Ми знали, що треба зменшити дефіцит державних фінансів, що 2002 року становив 8.2%⁰¹.

01 Дві з дрібніших коаліційних партій вписали запровадження фіксованого податку в свої передвиборчі програми (КДН пропонувала 15% і ДС – 14%), але ті пропозиції не було підкріплено жодними належними обчисленнями чи аналізом.

Негайно після призначення міністром фінансів я створив та очолив експертну групу при Міністерстві, що мало розробити проект реформи податкової системи. Експертна група підготувала різні альтернативи, обчисливши фіскальні, соціальні та перерозподільчі наслідки кожної з них. Ці обчислення засвідчили, що саме фіксований податок дозволить у найоптимальніший спосіб досягти обох цілей – себто спростить податкову систему та підвищить її ефективність. Одначе, фіксований податок пов'язаний із кількома ризиками, зокрема, негативними фіскальними наслідками (а радше, непевністю щодо фіскальних наслідків), а також політичним ризиком, що тягне за собою неминуче підвищення непрямих податків (особливо – податку на додану вартість [ПДВ]).

У відповідь на нашу вимогу обчислити (разом із декількома вітчизняними інституціями) фіскальний вплив розглянутих нами альтернативних варіантів податкової реформи, Міжнародний валютний фонд попередив про потенційні негативні фіскальні наслідки. Він відраджував нас негайно запроваджувати фіксований податок на особисті доходи, вважаючи його надто радикальним та ризикованим. Натомість рекомендував поступово запроваджувати фіксований податок упродовж трьох років – цю пропозицію ми відразу ж відхилили. Ми розуміли, що перебуваємо в ситуації «зараз, або ніколи». Оскільки більшість експертної групи міністра фінансів схилилася до думки МВФ та були проти запровадження фіксованого податку, приймати остаточне рішення випало нам. Після важких обговорень, ми вирішили таки запровадити фіксовану ставку податку.⁰¹ Це рішення виявилось вдалим.

01 Ухвалення рішень щодо запровадження фіксованого податку було драматичним. Той епізод просто ілюструє, наскільки мені як заступникові прем'єра та мініфінансів довіряв прем'єр-міністр Дзурінда. Також це демонструє, як сильно він підтримував реформи. Після голосування в експертній групі та отримання висновку з МВФ я спочатку вирішив, що податкова реформа буде без фіксованого податку. Коли прем'єр-міністр Дзурінда почув про мою пропозицію та її обґрунтування, то сказав, що довіряє мені і що я маю триматися своєї лінії. Сумніви щодо цього рішення з'їдали мене. Я провів кілька ночей, заглибившись у графіки та обчислення. Зрештою, усвідомив, що цифри тут не мали найбільшого значення. Хоча запровадження фіксованого податку й могло бути ризикованим, воно відкривало історичну можливість, якої більше могло й не випасти. Я поговорив з прем'єр-міністром кілька днів потому, повідомивши, що змінив думку і, попри всі рекомендації та потенційні ризики, віддаю перевагу фіксованому податку. Без жодних вагань він іще раз повторив, що довіряє мені і що реформа пройде так, як я вважаю за потрібне.

Таблиця 6.4 Ставки податків у Словаччині до й після реформ (%)

Вид податку	2003	2004
Прибутковий податок	2.0, 2.25, 2.5, 2.75, 10, 20, 28, 35, 38	19
Податок на прибуток	15, 18, 25	19
Соцстрах	1, 5, 10, 15, 20, 25	19
ПДВ	14, 20	19
На дивіденди	15	0
На подарунки ^a	1-40 (27 ставок)	0
На спадщину ^a	3-40 (18 ставок)	0
На передачу нерухомості	0.5, 1, 2, 3, 4, 5, 6	0

^a Ставка залежить від бази оподаткування, а також від класифікації платника податку (визначається залежно від близькості сімейних зв'язків чи інших особистих стосунків між передавачем та набувачем).

Джерело: Міністерство фінансів Словачької Республіки.

Парламент ухвалив нове податкове законодавство восени 2003 року, і нова система набула чинності з 1 січня 2004-го. Вона базувалася на чотирьох ключових нововведеннях (таблиця 6.4):

- Заміна старого прибуткового податку, що мав п'ять діапазонів оподаткування (від 10% до 38%), а також податку на прибуток підприємств, який був на рівні 25% і містив численні особливі ставки та винятки, і фіксовану ставку податку в 19% на обидва ці податки
- Об'єднання двох ставок ПДВ (14% і 20%) у єдину ставку оподаткування в 19%, без винятків.
- Скасування податків на дивіденди, спадщину, подарунки та передачу нерухомості.
- Усунення майже всіх винятків, невраховуваних позицій, особливих податкових режимів та особливих ставок оподаткування.

Податковий тягар на групи з високим рівнем доходів помітно знизився (з 38% до 19%). Однак ми хотіли, щоб податкова реформа була приваблива не лише для багатих, але й для бідних. Щоб знизити податкове

навантаження на групи з низьким рівнем доходів, ми підвищили неоподатковуваний мінімум у два з половиною рази і запровадили його індексування. Як наслідок, ті, хто раніше платив 10% податку, за новою системою не повинні були його платити взагалі. Таким чином навіть з фіксованою ставкою прибутковий податок вдалося зробити прогресивнішим.

Підвищення ставок ПДВ і на споживання було політично чутливим питанням. Якщо запровадження фіксованого податку (зниження прямих податків) мало широку підтримку, то об'єднання ставок ПДВ наразилося на деякий спротив усередині урядової коаліції. Ми бажали забезпечити підтримку податкової реформи в цілому і запобігти небажаним фінансовим наслідкам запровадження лише популярної частини. Щоб досягти цієї мети, ми оголосили, що відмовимося від запровадження фіксованого податку, якщо не вдасться отримати схвалення під об'єднання ставок ПДВ. Крім того, ми запропонували, щоб парламент спочатку проголосував за об'єднання ставок ПДВ, а потім уже за фіксований податок.

Реформа оподаткування дала дуже хороші результати. Один, що ми на нього навіть не сподівалися, був міжнародний маркетинговий ефект. Завдяки успішній податковій реформі Словаччина перетворилася на знане і привабливе місце для вкладення прямих іноземних інвестицій.⁰¹

Розробляючи проект податкової реформи, ми очікували, що впродовж перших років вона буде фінансово нейтральною: себто, абсолютна маса зібраних податків не надто зміниться, просто буде інша структура доходів. Ми очікували, що ця реформа матиме наслідки у подальшій динаміці – у вигляді збільшення іноземних інвестицій, швидшого економічного зростання та покращеного збору податків.

Результати податкової реформи перевищили наші очікування, надто у частині фіксованого прибуткового та податку на прибуток (таблиця 6.5).

Податкова реформа справді виявилася фінансово нейтральною в перший (2004) рік (таблиця 6.6). У динаміці її ефекти почали проявлятися на другий рік (2005), коли податкові надходження почали зростати швидше, ніж економіка загалом. До цього додався чинник зменшення ухиляння

⁰¹ Саме завдяки притоку прямих зарубіжних інвестицій Словаччина сьогодні виробляє більше автомобілів на душу населення, ніж будь-яка інша країна.

й уникнення сплати податків, оскільки реформа послабила привабливість та масштаби такої поведінки. Зібрані за рахунок фіксованого прибуткового податку доходи були винятково великі (таблиця 6.7).

Таблиця 6.5 Фактичне збирання податків у Словаччині, 2003-2008 рр. (% від запланованих сум)

Вид податку	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Прибутковий податок	96	116	136	104	117	114
Податок на прибуток	99	110	130	131	106	109
ПДВ	84	102	104	107	100	98
Разом прибутковий податок, податок на прибуток та ПДВ	93	103	109	110	104	100

Джерело: Міністерство фінансів Словацької Республіки.

Таблиця 6.6 Фіскальні параметри старої та нової податкових систем у Словаччині, 2003-2005 рр. (%)

Індикатор	Стара система		Нова система	
	2003	2004	2004	2005
Зростання ВВП	4.8	5.1	5.1	6.7
Усього податкових надходжень/ВВП	19.1	18.2	18.2	18.4
Усього % зміни реальних податкових надходжень (фактично зібрано податків, у словацьких кронах)	-2.4	2.9	2.9	9.3

Джерело: Міністерство фінансів Словацької Республіки.

Суттєве зростання надходжень від прямих податків теж впадає у вічі, якщо порівнювати зростання надходжень між 2003-м та 2008 роком у Словаччині та Чехії (таблиця 6.8).

Німецький канцлер Гергард Шредер, французький міністр фінансів Ніколя Саркозі та шведський прем'єр-міністр Ганс Йоран Перссон нещадно критикували нашу реформу. Вони заявляли, що далєбі, зниження податків у декотрих нових країнах – членах ЄС прирівнюється до «несправедливої податкової конкуренції» чи «податкового демпінгу». На думку цих критиків, подібні податкові реформи нечесні, оскільки

призводитимуть до утворення дефіцитів бюджетів нових країн-членів і, відповідно, тягтимуть за собою подання вимог на компенсацію з коштів ЄС. Крім того, вони намагалися доводити, що такий крок заохочуватиме перегікання інвестицій зі старих до нових членів.

Таблиця 6.7 Номінальне зростання податкових надходжень у Словаччині в розрізі типів податків, 2002-2008 рр. (%)

Період	Тип податку			Разом прибутковий, на прибуток та ПДВ
	Прибутковий	На прибуток	ПДВ	
2002-03	7	4	2	6
2003-04	6	2	19	5
2004-05	19	42	23	6
2005-06	2	12	5	6
2006-07	14	11	6	9
2007-08	18	22	3	5
2003-08	74	120	67	36

Джерело: Міністерство фінансів Словацької Республіки.

Таблиця 6.8 Реальне зростання надходжень від прибуткового податку в Чехії та Словаччині між 2003 та 2008 рр. (%)

Вид податку	Словаччина	Чехія
Прибутковий податок	52	-3
Податок на прибуток підприємств	98	63

Джерела: Міністерство фінансів Словацької Республіки; міністерство фінансів Чеської Республіки.

Однак ті податкові зміни не спричинилися до жодних недостач у держбюджеті, оскільки реформа була фіскально нейтральною у перший рік та принесла додаткові надходження у наступні роки (див. таблиці 6.5 та 6.6). Ця критика не витримала перевірки часом навіть щодо звуженої перспективи податку на прибуток підприємств, оскільки порівнювати

слід загальні абсолютні величини податкових надходжень, а не різницю в ставках податків, що залежить не лише від ставки, а й від бази оподаткування, яка в результаті реформи помітно розширилася. Якщо перетворення, включно з податковою, роблять внесок у пришвидшення економічного зростання у нових країнах-членах, вони саме зменшують потреби у зверненні по фінансуванню з ЄС, оскільки скорочують часовий проміжок, упродовж якого країна є їхнім чистим отримувачем. Податкові реформи у країнах Балтії та Словаччині збільшили податкову конкуренцію в Європі. Однак у контексті світової конкурентоспроможності ми вважаємо це позитивним наслідком.⁰¹

Другий уряд Дзурінди теж здійснив помітні реформи в інших сферах. Їх описано далі.

Реформа державного управління та фіскальна децентралізація. Уряд створив новий, регіональний рівень самоврядування, у результаті чого було запроваджено трирівневу систему державного управління (доти було лише два рівні – загальнонаціональний та місцевий, муніципальний). Владу було децентралізовано на засадах субсидіарності (максимального залучення громадян на місцях та делегування їм повноважень – *ред.*) Суть фіскальної децентралізації полягає у чітко визначених правилах, згідно з якими частка центральних податкових надходжень переходила до муніципалітетів і посилювала їхню владу та відповідальність. Внаслідок цього муніципалітети стали фінансово більш незалежні.

Реформа ринку праці. Уряд підвищив гнучкість ринку праці, усунувши зайві перешкоди, що виникали під час прийому та звільнення працівників. Реформою було дерегульовано тривалість робочого дня та суттєво підвищено межі понаднормової роботи. Було знято всі обмеження щодо найму пенсіонерів.

Пенсійна реформа. Уряд запровадив сильний другий стовп, що дозволяв працівникам відкладати ресурси собі на пенсії до фондів, що були

керовані фірмами з управління пенсіями. Ця реформа була важлива не лише через збільшення розмірів майбутніх пенсій; вона зміцнювала довготермінову стійкість державних фінансів. Без цього другого стовпа державні фінанси зазнали б у майбутньому повного краху.

Крім створення другого стовпа, уряд реформував стовп, що зветься «плати-як-ідеш». Він відійшов від щорічної валоризації, якої досягалося під час політичних перемовин, до автоматичного механізму, що базувався на темпах інфляції та зростанні номінальних доходів (так звана Швейцарська валоризація). Було також піднято пенсійний вік та надано податкових стимулів для заощаджень у третьому, добровільному стовпі системи пенсійного забезпечення.

Реформа соцзабезпечення. Спираючись на засади, що повинні були спрацювати, реформа соцзабезпечення звузила критерії для отримання соціальних платежів та вмотивувала громадян бути економічно активними. Уряд знизив навантаження на податки і внески, що знімалися з доходів від найманої праці. Він також переклав тягар сплачувати премії за страхування здоров'я на самих працівників та скоротив розміри внесків. Частку допомоги на дітей було трансформовано з виплати у податковий бонус, право на який поширювалося лише на людей, доходи яких оподатковувалися. Вимоги до правомірності отримання допомоги по інвалідності було уточнено.

Реформа системи охорони здоров'я. Реформа сфери охорони здоров'я ґрунтувалася на зниженні надмірних витрат і попиту (через запровадження невеличкої комісії за рецепти, відвідини лікарів, перебування у лікарні та перевезеннях у каретах швидкої), а також через скорочення надмірної пропозиції (надлишок ліжок-місць у лікарнях, завеликі витрати та завищена собівартість). Запровадження суворих бюджетних обмежень по всій системі охорони здоров'я зумовило суттєве скорочення заборгованості, виникнення конкуренції між державними та приватними компаніями зі страхування здоров'я та перетворення лікарень на корпорації або ж неприбуткові організації. Так званий базовий пакет охорони здоров'я, який повністю фінансувала система страхування здоров'я, було

01 Реакція Австрії та словацьку податкову реформу слугує чудовою ілюстрацією податкової конкуренції. До 2004 р. в Австрії тривали затяжні дебати стосовно доцільності знизити ставку податку на прибуток підприємств з початкової ставки у 35%. Ніхто не очікував, що нова ставка буде нижча за 29%. Тим не менше, за кілька тижнів після запровадження Словаччиною 19% фіксованого податку Австрія запровадила 25% податку на прибуток.

доповнено послугами з охорони здоров'я, що оплачувалися готівкою чи за рахунок додаткового страхування.

Як реформи позначилися на стандартах життя

Наші реформи розроблялися та впроваджувалися у вельми турбулентному політичному та суспільному середовищі. Опозиція та профспілки називали їх «дослідами на людях» чи «методами капіталізму XIX ст.», щедро пересипаючи епітетами штабу «інтенсивні», «нелюдські», «жорстокі», «божевільні» та «дарвіністські».⁰¹ Наші опоненти також поширювали занепокоєння серед людей, мовляв, після входу Словаччини до ЄС, що мало статися 1 травня 2004 року, ціни зростуть.⁰²

Майже всі описані вище реформи було розроблено у вигляді законопроектів та ухвалено через парламент 2003-го. Вони набули чинності з 1 січня 2004 року. Того ж дня було здійснено масштабну дерегуляцію цін на газ, електрику, опалення та воду. Деретуляція у всіх асоціювалася із сильним зростанням цін, але, до прикладу, середні ціни на газ для домогосподарств зросли на 35%.

Весна 2004 року видалася вельми бурхливою. Тривога людей за власне майбутнє та недовіра до уряду сягнули вершин. Опозиція та профспілки користалися цими обставинами, щоб організувати референдум і відкликати уряд. Попри рекордно низьку популярність цього уряду (якому тоді висловлювали підтримку лише 17% словаків), лише 36% виборців взяли участь у референдумі, що, відповідно, не набув чинності (щоб референдум був дійсним, у Словаччині потрібна явка щонайменш 50% виборців).

Кількома тижнями пізніше, після нашого вступу до Європейської Спільноти, відбулися перші вибори до Європейського парламенту. Найсильніша урядова партія, SDKÚ-DS Дзурінди, вийшла з них переможцем. Явка була рекордно низька (17%), але результати виявилися дуже ціка-

01 Одним з найважливіших реформаторів, міністра праці та соціальної політики Людо Каніка, лідера опозиції (а пізніше – прем'єр-міністр) Роберт Фіцо систематично називав соціальним «монстром» (замість «міністром»).

02 Опозиція розклеїла по всій країні білборди, де йшлося, що Словаччина входить до Євросоюзу «з голою дупою» і що у нас будуть «європейські ціни, але словацькі зарплати».

вими, надто з огляду на непопулярність уряду та того факту, що найсуперечливіші реформи (за винятком реформи в сфері охорони здоров'я) впроваджувало під керівництвом міністрів саме від партії SDKÚ-DS (у коаліційному уряді з чотирьох партій).

Таблиця 6.9 Реальні доходи домогосподарств та безробіття у Словаччині, 1998-2008 рр. (%)

Рік	Індикатор	
	Зміна реальних доходів домогосподарств	Безробіття
1998	5.0	12.6
1999	-0.9	16.4
2000	2.2	18.8
2001	2.8	19.3
2002	5.3	18.6
2003	-0.5	17.5
2004	3.0	18.1
2005	6.6	16.2
2006	3.7	13.3
2007	9.0	11.0
2008	5.0	9.6

Джерело: Міністерство фінансів Словацької Республіки.

Критика перетворень була не лише лицемірною, вона була брехлива. Навіть протягом 2004 року, першого року реформ та останнього року масштабної цінової дерегуляції, Словаччина не зазнала падіння реальних доходів домогосподарств (таблиця 6.9). Навпаки – падіння 2003-го було спричинено насамперед дерегуляцією цін та замороженням зарплат у державному секторі. А вже 2004-го зростання номінальних доходів з надлишком компенсувало цінову дерегуляцію. Від 2004 року і далі реальні доходи загалом зростали серед усіх груп найманих працівників і серед пенсіонерів.⁰¹ Щодо безробітних та отримувачів соціальної допомоги, то вплив на них залежав від того, активно вони шукали роботу,

01 Для докладного аналізу, де обговорюються різні групи за рівнем доходу, див. Міклош (2008).

чи пасивно отримували допомогу. Серед отримувачів соцдопомоги реальні доходи падали, іноді – доволі помітно. Завдяки реформам не лише уповільнилися темпи наростання безробіття, а й з'явилися нові можливості зайнятості.

Панувала поширена думка, що наші реформи, особливо – податкова, спричинили поглиблення дохідної нерівності та зростання ризику бідності. Жодне з цих тверджень не відповідає дійсності: особисті доходи зростали завдяки податками, оскільки було розширено звільнений від оподаткування мінімум і запроваджено податкові бонуси. Ризик безробіття – себто пропорція людей, післятрансфертні доходи яких зменшилися більш як на 60% в середньому по країні, як вимірює Євростат – упали з 13.3% 2005 року до 10.9% 2008 року. Цей показник значно нижчий, ніж середній по ЄС-27, – 16.5%. За статистикою бідності Світового банку, Словаччина 2008 року мала третій, найнижчий, ризик бідності серед ЄС-27 після Чехії (9.0%) та Нідерландів (10.5%).

Найважливіші уроки реформ

Словаччина пройшла крізь бурхливі зміни між 1998-м і 2006 роком, пов'язані не лише з падінням комунізму та центральної планової економіки, але й зі створенням нової держави. Вона пододала періоди ізоляції в інтеграційних процесах, відкочування назад уже запроваджуваних раніше реформ, як і, навпаки – відходу від інтеграційного дефіциту й здійснення глибоких структурних реформ, що просунули країну та її економіку вперед. Її досвід може згодитися іншим країнам (в Україні, Молдові, на Західних Балканах).

Спостерігалася помітна різниця між першою та другою хвилями реформ. Перша містила перехід від центральної планової економіки, що ґрунтувалася на державній власності, до ринкової економіки. Я переконаний, що так звана стратегія великого вибуху (яку вдалося реалізувати в Польщі й Чехословаччині) була ефективніша і дала швидшу трансформацію, ніж поступовий підхід (Йонаш, 197, с. 20). Швидше відновлення макроекономічної рівноваги та конкурентного бізнес-середовища заподі-

яло менше шкоди й скоротило економічну ціну переходу. Хоч яка суперечлива є масова приватизація (включно з ваучерною приватизацією в Чехословаччині), подібні заходи були ефективніші та справедливіші, ніж безконтрольний, спонтанний підхід до приватизації та тривале існування змішаної економіки, що так незграбно поєднувала ринкову конкуренцію з елементами центрального планування. Першу стадію було успішно завершено всіма країнами, що пізніше приєдналися до Європейської Спільноти.

Реалізувати другу стадію було важче. Крім реформ на основі так званого Вашингтонського консенсусу, вона вимагала також глибоких структурних реформ, включно з податковою, ринку праці, соцзабезпечення, охорони здоров'я та освіти, а також поширення знань з економіки; реформи судочинства задля посилення верховенства права; а також антикорупційних заходів. Країни, що спромоглися на ці перетворення, стали найбільш успішними реформаторами.

Таблиця 6.10 Наближення перехідних економік до рівня середніх доходів Європейської Спільноти, 2004-2012 рр.

Країна	2004	2008	Відсоткова зміна (2004-08 рр.)	2012	Відсоткова зміна (2004-12 рр.)
Болгарія	35	44	9	47	12
Хорватія	56	63	7	62	6
Чехія	78	81	3	81	3
Естонія	58	69	11	71	13
Угорщина	63	64	1	67	4
Латвія	47	59	12	64	17
Литва	52	64	12	72	20
Польща	51	56	5	67	16
Румунія	34	47	13	50	16
Словенія	87	91	4	84	-3
Словаччина	57	73	16	76	19

Примітка: Цифри є співвідношенням ВВП на душу населення за паритетом купівельної спроможності, де ЄС-28 = 100.

Джерело: Євростат.

Найкрасномовнішим індикатором успіху на обох стадіях, особливо на другій, є швидкість наближення до середнього рівня доходів Європейської Спільноти (таблиця 6.10). Уплив наших реформ є очевидним у зміні відносної позиції Словаччини між 2004-м та 2008 роком, адже протягом цього часу Словаччина рухалася швидше за будь-яку іншу країну-члена ЄС. Після 2008-го словацькій економіці почала даватися ознаки глобальної економічної кризи (що спричинилася до зниження ВВП в усіх перехідних економіках, окрім Польщі), а також відсутність нових необхідних реформ у період правління першого уряду Роберта Фіцо (2006-2010 рр.) Тим не менш, у Словаччині зафіксовано другий найшвидший темп наближення до ЄС (після Литви) упродовж 2004-2012 рр.

Люди часто запитують, як нам вдалося запровадити стільки змін та реформ за такий малий проміжок часу. Найважливіші уроки, що ми їх отримали, можна підсумувати так:

1. Політичне лідерство необхідне як на першій, так і на другій стадії структурних реформ. Лідери, які мають ще й бачення, волю та сміливість запровадити необхідні зміни та зберігати достатню політичну підтримку, – незамінні для успіху перетворень. Словаччині поталанило бути частиною Чехословаччини впродовж першої хвилі трансформації. Тоді (1990-92 рр.) федеральний міністр фінансів Вацлав Клаус майстерно досягнув успіху, відігравши роль не лише політичного лідера, а й економічного експерта. Під час другої хвилі реформ (1998-2006 рр.) цю роль перебрав двічі прем'єр-міністр Словаччини Мікулаш Дзурінда. У бажанні запровадити необхідні, але часто важкі реформи, а також у здатності зберігати підтримку широкого коаліційного уряду для впровадження таких змін, йому не було рівних. Саме політичне лідерство у моменти вододілу відрізняє державників від просто політиків. Як сказав Бенджамін Дізраелі, «політик мислить наступними виборами, натомість державник думає про наступні покоління».
2. Необхідна рівновага між економічною експертизою та політичними аспектами перехідного періоду та економічних реформ. Вацлав Клаус у Чехословаччині уособлював обидва цих умінь протягом першої хвилі переходу. А між 1998-м та 2006 роками Мікулаш Дзурінда

і я сформували вдалий дует, що гарантував як політичні, так і експертні компоненти реформаторського порядку денного. Дзурінда взяв на себе трохи більше політичної частини, натомість я зосередився більше на експертній порції порядку денного. Впродовж всього того періоду прем'єр-міністр жодного разу з міркувань політичного ризику не ветоував і не змінив жодної моєї пропозиції.

3. Дбайлива підготовка та відсутність реалістичної альтернативи – вирішальні. Під час першої хвилі переходу експертиза Вацлава Клауса та його команди дозволила їм проштовхнути стрімкі та радикальні реформи. Чимало опонентів критикувало підхід Клауса, але не могли запропонувати жодної розумної чи прийнятної альтернативи. У певному сенсі схожа ситуація була у Словаччині після 1998 року. Економічні аналітичні центри (think-tank) та фундації відігравали важливу роль.⁰¹ Як до, так і після 1998 року ці організації інтенсивно працювали, схиляючи громадську думку на користь реформ. Іншим важливим чинником була співпраця з журналістами, особливо з тими, хто спеціалізувався на економіці і більшість із яких були палкими прихильниками реформ.
4. Перспектива наздогнати ті країни, що вже досягли більшого прогресу в процесі євроатлантичної інтеграції, була важливим джерелом політичної підтримки. Словаччину виключено з першої хвилі розширення ЄС. Перший уряд Дзурінди тримався купи за рахунок прагнення покрити той інтеграційний дефіцит та приєднатися до Євросоюзу разом із сусідами по Вишеграду-4. Цей інтеграційний гачок неабияк допомагав нам просувати необхідні зміни, які б за інших обставин наразилися на опір декотрих партій з коаліції.⁰² Цей інтеграційний гачок міг би сьогодні стати дуже ефективним зряддям для України та Молдови. Однак його має супроводжувати чітка та докладна дорожня карта з приєднання до ЄС.

01 Одним із тих think-tank був MESA10, що я був його співзасновником 1992 р. та очолював до 1998 р. Між 1993-м та 1998 роками ці фундації та think-tank існували лише завдяки підтримці іноземних фондів, таких як німецькі політичні фундації та Фонд відкритого суспільства.

02 Партія «Демократична лівиця» («пореформована» комуністична партія) була найбільшою перешкодою на порядку денному реформ.

5. Слід користатися з кожної нагоди для провадження структурних реформ, адже згодом таких okazji може не бути.
6. Щоб трансформувати систему, що погано працює, на таку, що працює добре, перетворення мають бути якнайрадикальніші. Часткові чи половинчасті реформи приховують ризик витрат без бажаного результату. Достатньо глибокі та комплексні зміни можуть дати помітні позитивні результати протягом короткого часового періоду, і ці досягнення триватимуть довго, навіть якщо реформи пізніше буде спотворено чи скасовано. Будь-яка хороша реформа – це краще, ніж її відсутність. Навіть попри те, що уряд Фіцо скасував фіксований податок 2013 року, система оподаткування досі помітно сприятливіша до зростання та справедливіша, ніж було до реформи. Те ж саме можна сказати й про охорону здоров'я, пенсійну систему та гнучкість ринку праці.
7. Підтримка реформ із-за кордону міжнародними інституціями та іноземними радниками вітається, та може потенційно відіграти позитивну роль. Але дуже важливо, щоб вітчизняні лідери мали бачення, волю і сміливість запровадити реформи, а також щоб їх можна було переконати у необхідності змін. Лише той, хто випромінює невідому впевненість, здатен буде переконати інших.
8. Комунікація з питань реформ – доконечна. Реформатори повинні усвідомлювати, що політичні опоненти здатні спотворено подавати їхні ідеї. Типовим прикладом були дискусії щодо фіксованого податку, що їх вела соціал-демократична партія (СДП) у передвиборчій кампанії 2005 року в Німеччині. Перед виборами Християнсько-демократичний Союз (ХДС) включив до свого передвиборчого програмного маніфесту запровадження фіксованого податку.⁰¹ Ангела Меркель оголосила в серпні 2005 року, що в разі, якщо ХДС вдасться сформувати уряд, вона призначить видатного пропагандиста ідеї фіксованого податку,

⁰¹ Коли тодішній лідер опозиції Ангела Меркель відвідала Братиславу в квітні 2004 р., у мене було заплановано півгодинну зустріч із нею. Меркель виявляла невідому зацікавленість фіксованим податком, що його вже було запроваджено в Словаччині. Зустріч тривала понад годину. Меркель зрештою сказала, що наша аргументація була дуже переконлива і що її думка про фіксований податок змінилася на краще. Під час наступної прес-конференції вона похвалила словацькі реформи, сказавши, що Німеччині є у них багато чому повчитися.

- професора Пауля Кірхгофа, міністром фінансів. СДП негайно запустило ефективну контркампанію, у якій залякувала електорат, стверджуючи, що податкова реформа ХДС буде на користь багатих. Внаслідок цього підтримка ХДС почала падати. Це залякування було головною причиною, чому розрив між ХДС та СДП упав з 21% до 9% лише за місяць до виборів, а особиста популярність Меркель знизилася на 10%. Контратака СДП примусила Меркель дистанціюватися від пропозиції Кірхгофа, але популярність ХДС після цього зросла незначно. Словацьким реформам вдалось уникнути цієї долі: частково через те, що нашою метою була радикальна реформа системи оподаткування, а не просто запровадження фіксованого податку. А ще – партія SDKÚ-DS явно не обіцяла у своїй передвиборчій кампанії запровадити фіксований податок, тому для її політичних опонентів було неможливо використати це проти неї у передвиборчій кампанії.
9. Роль профспілок повинна бути чітко обмежена. Вони занадто часто втручалися в політику, узурпували право ухвалювати рішення щодо економічної та соціальної політики та рішуче виступали проти будь-яких реформістських заходів. Себто вони фактично перетворилися на частину політичної опозиції. Тому було просто необхідно чітко обмежити їхню роль та статус, щоб запобігти неконституційному втручанням в політику. Зробити це було нелегко; проти нас навіть страйкували. Найсерйознішим був страйк залізничників у січні 2003 року. Через нього зупинилися вантажоперевезення, що загрожувало роботі кількох стратегічних підприємств. Було дуже важливо не піти їм на поступки; якби ми піддалися, це стало би початком кінця, реформи були б неможливі.
10. Поширений міф про те, що перетворення конче супроводжуються політичними ризиками та, відповідно, політичною поразкою. Але досвід багатьох постсоціалістичних країн показує, що це не так. Як країни Балтії, так і Словаччина, демонструють дещо цілком інакше. Реформи двох урядів Дзурінди значним чином проштовхували та запроваджували міністри його партії – SDKÚ-DS. Попри радикальність тих перетворень, SDKÚ-DS отримала найкращі за всю історію

результати на виборах 2006 року після восьми років перебування в уряді як найсильніша та найактивніша прореформаторська партія.

Посилання

- Л. Бальцеревич. 2002. *Посткомуністичний перехід: деякі уроки*. Лондон: Інститут економічних справ.
- ЄБРР (Європейський банк реконструкції та розвитку). 2013. *Звіт із перехідних економік за 2013 рік*. Лондон.
- Й. Йонаш. 1997. *Економічна трансформація у Чехії*. Прага: Менеджмент Прес.
- Янош Корнаї. 1980. *Економіка дефіциту*. Амстердам: Норс Голланд.
- Янош Корнаї. 1992. *Соціалістична система: політекономія комунізму*. Оксфорд: Клерендон Прес.
- І. Міклош. 1999. *Приватизація у Словаччині*. Братислава: ІВО.
- І. Міклош. 2008. *Словаччина: розповідь про реформи*. Зростання проти безпеки, за ред. Войцеха Бенковського, Джозефа К. Бради та Маріуша-Яна Радло. Лондон: Пелгрейв МакМіллан.
- Міністерство фінансів Чехії. *Збирання податків*. Прага. Доступно за ланкою www.financnisprava.cz/cs/dane-a-pojistne/analyzy-a-statistiky/udaje-z-vyberu-dani
- Міністерство фінансів Словаччини. *Національні рахунки 2000-2008 рр*. Братислава. Доступно за ланкою www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=3557
- Й. Швейнар 1997. *Чеська республіка та економічна трансформація у Центрально-Східній Європі* (чес.). Прага: Академія.
- Світовий Банк. 2005. *Легкість ведення бізнесу 2005: усуваючи перешкоди зростанню*. Вашингтон. Доступно за ланкою www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2005
- Ф. Закарія. 1997. *Підйом неліберальної демократії*. Форейн Ефейрс 76, № 6 (листопад/грудень). Доступно за ланкою www.foreignaffairs.com/articles/53577/fareed-zakaria/the-rise-of-illiberal-democracy

Болгарія

Найбільші хитання

Сімеон Дянков

У своїй праці «Капіталізм, соціалізм та демократія» Йозеф Шумпетер (1942) передрік неминучий розвал капіталізму. Я зростав упродовж двох останніх десятиріч соціалізму в Болгарії, де нам, студентам, неодноразово повторювали, що соціалізм запанує в усьому світі і що Болгарія ось-ось увійде в його довершену стадію – комунізм. Тоді все буде безкоштовно і нікому не треба буде працювати – хіба що, сам захоче. Дивна річ, щоб розповідати її підліткам. На щастя, мало хто в це вірив.

У грудні 1988 року під час промови в ООН Міхаїл Горбачов заявив, що Советський Союз більше не втручатиметься у міжнародні справи інших країн соціалістичного блоку. Його промова спричинила швидкий ланцюжок подій по всій Східній Європі. У Польщі уряд сів за круглі столи з лідерами «Солідарності» обговорювати проведення вільних виборів. Вибори відбулися у червні 1989-го, і комуністів тоді солідно розгромили. У серпні Угорщина вирішила не вимагати від східнонімецьких туристів віз для поїздок із Угорщини до Західної Німеччини. За один лише місяць зголосилися тринадцять тисяч охочих. Натомість східнонімецький уряд заборонив поїздки до Угорщини. Тоді східні німці заповнили Чехословаччину: тридцять тисяч громадян перетнули кордон Західної Німеччини.

Сімеон Дянков – ректор Нової школи економіки у Москві; віце-прем'єр-міністр та міністр фінансів Болгарії (2009-2013 рр.); автор Індексу легкого ведення бізнесу Світового банку. Автор висловлює подяку Андерсові Аслунду, Румяні Бачваровичу, Лешеку Бальцеревичу, Івайлу Георгієву, Крісталіні Георгієвій, Вацлаву Клаусу, Івану Костову та Іріні Велковій за їхні коментарі.

На той момент масові демонстрації вже вирували в Берліні, й уряд Гонеккера упав. 9 листопада 1989 р. було зруйновано Берлінський мур. То був кінець соціалізму. Йозеф Шумпетер, як з'ясувалося, забігав не так уже й далеко вперед.

У Болгарії 10 листопада 1989 року генерального секретаря Тодора Жівкова силоміць відправили на пенсію його вірні соратники. Петар Младенов, колишній міністр закордонних справ та член Центрального комітету комуністичної партії, очолив державу і спробував утримати компартію при владі. Фактично то був переворот, заохочений Москвою, яка вбачала у Младенові представника того типу нових комуністичних лідерів, які здатні перебудувати режим зсередини. (Аналогічний комуністичний переворот на випередження стався і в Румунії.)

Правління Младенова не було тривалим. Скрізь у Болгарії спалахували вуличні протести. У лютому 1990-го Младенова упіймали на тому, як він на камеру погрожує кинути танки на протестувальників.

Младенов подав у відставку, і на червень 1990 року було заплановано перші демократичні вибори. Ці вузькі часові рамки не дали опозиції достатньо часу, щоб зорганізуватися політично. Комуністична партія перейменувалася в соціалістичну і комфортно ті вибори виграла – це був один із двох випадків у Східній Європі (друга – Румунія), коли старі комуністи втримали владу після демократичних виборів. Колишні комуністи ще приходитимуть до влади знову й знову – 1994-й, 2005-й, 2013 роки. У жодній іншій східноєвропейській країні правонаступники цієї партії не вигравали стількох виборів. Їхнє повернення справило вплив на характер перехідного процесу в Болгарії: вслід за ривком реформаторської активності відбудеться відкочування реформ назад, коли колишні комуністи (а тепер соціалісти) знову очолять країну. Політична й економічна еліта не змінюватиметься впродовж чверті століття.

Крім того, що комуністична партія утримала владу, звивистий шлях до реформ, яким пішла Болгарія, створив ще одну характерну особливість тутешнього переходу: колишня таємна поліція, найкраще зорганізована інституція часів соціалізму, здобула контроль над частинами економіки, зокрема, банківською системою та експортним бізнесом. Контроль над

банками дозволяв їм привласнювати тверду валюту і використовувати її як стартовий капітал: те, що свого часу Карл Маркс назвав початковим накопиченням капіталу, сталося в Болгарії практично за одну добу.

Експорт (і, відповідно, контроль над ним) був важливою причиною цього процесу. За часів Ради економічної взаємодопомоги (більш відомої за російською аббревіатурою СЭВ – «Совет экономической взаимопомощи») та тієї системи міжнародної торгівлі, що вона створила за часів соціалізму, Болгарія була значним експортером хімічної та фармацевтичної продукції, продуктів сільського господарства та електричних машин. А ще вона експортувала наркотики і зброю до багатьох країн, що розвиваються, зокрема – Близького Сходу та Африки. Протягом першого перехідного року, за мовчазної згоди лідерів соціалістичної партії, цей прибутковий бізнес перебрали на себе колишні співробітники таємної поліції. Югославське ембарго 1999 року створило додаткові можливості для контрабанди, збільшуючи ресурси болгарської організованої злочинності, чого не траплялося в інших перехідних економіках.

Контроль співробітників колишніх спецслужб над основними компаніями-експортерами створив третю особливу рису болгарського перехідного періоду: виникнення організованих злочинних груп та їхнє панування впродовж усього того періоду. Члени організованих злочинних формувань розпочали криваву війну банд за контроль над каналами контрабанди наркотиків і зброї за кордон, а також за панування над енергетичним сектором. Це вимагало співпраці з поліцією та митницею, що вони і здобули завдяки підкупу чи залякуванню.

Боротьба за панування піднімалася дедалі вище, аж до рівня колишнього комуністичного керівництва та очільників таємної поліції. В одній битві за прибутковий російський енергетичний контракт, що спалахнула в жовтні 1996-го, було вбито останнього комуністичного прем'єр-міністра Андрея Луканова. Луканов очолював болгаро-російську газову компанії «Топенерджі», що мала прокласти газогін від болгарського порту Бургас до Греції та Македонії.⁰¹ Він створив «червону мафію» в Болгарії,

01 Річард Кремптон, «Некролог: Андрей Луканов», Індепендент, 4 жовтня 1996 р.

надавши кільком десяткам людей з-поміж вищої комуністичної еліти та спецслужб доступ до позик на суму сотень мільйонів доларів. Ці позики, надані державними банками, ніколи не було погашено. На одному із засідань, за словами очевидців, він сказав своїм товаришам: «Призначаю вас мільйонерами».⁰¹

2003 року Іллю Павлова, чемпіона-рестлера, який став найбагатшим бізнесменом у Болгарії, було вбито під час суду, де розглядалося його обвинувачення в організації вбивства Луканова. Між 1996-м та 2008 роком трьохсот членів болгарської мафії, включно з декотрими політичними постантями, було убито бандами-конкурентами.

Деякі реформи у Болгарії розпочалися рано. Уряд Дімітара Попова (1990-1991 рр.) лібералізував ціни на споживчі товари, нерухомість та іноземну валюту. Уряд Філіпа Дімітрова (1991-1992 рр.) започаткував масштабну реституцію конфіскованого комуністичною владою майна попереднім законним власникам, створивши клас болгар, зацікавлених у захисті прав власності. Реформатор (та майбутній прем'єр-міністр) Іван Костов працював міністром фінансів в уряді Дімітрова. Але той уряд втратив владу через винесену йому недовіру, і не зміг втілити своїх амбітних планів. Серйозні трансформаційні зміни розпочалися лише 1997 року, коли в уряд прийшов прем'єр-міністр Костова, найвидатніший посткомуністичний реформатор Болгарії.

Наступний правоцентристський уряд, який очолив прем'єр-міністр Бойко Борисов, прийшов до влади 2009-го. Йому довелося долати наслідки тодішньої європейської кризи, що вразила болгарську економіку. Внаслідок цього реформи було зосереджено переважно у фіскальній сфері та державному врядуванні. Партія Борисова (ГЕРБ) виграла травневі вибори 2013 року, але їй забракло місць, щоб сформувати уряд. Натомість до влади повернулися соціалісти під керівництвом колишнього міністра фінансів Пламена Орешарського.

Колішні комуністи керували Болгарією десять із двадцяти п'яти років від початку перехідного періоду. Протягом того часу велику частину економіки та банківську сферу контролювали колишні спецслужбісти,

тому Болгарія весь час то відступала, то знову поверталася на шлях реформ. Це є четвертою характерною рисою болгарського перехідного періоду: поляризація політики і те, що жодній політичній силі не вдавалося втриматися при владі дві каденції підряд. Правоцентристські уряди, що керували Болгарією загалом дев'ять років, за період із 1989-го по 2014-ий, чергувалися з лівацькими урядами, іноді перемежуючись центристами чи урядами-«сторожами». Саме це й зумовило найбільші хитання з боку в бік, що позначилося на економічній та соціальній політиці у Східній Європі. Хитання тривають і досі – зараз, наприклад, соціалістський уряд Орешарського проводить ренаціоналізацію кількох попередньо завмерлих оброблювальних підприємств, маючи начебто на меті реіндустріалізацію.

Три хвили реформ

У процесі переходу Болгарія бачила три хвили перетворень, усі – впродовж періодів надзвичайної політики, коли противники реформ тимчасово слабшали. Першу хвилю було розпочато урядом Попова, 1990-91 рр. Протягом цієї короткої каденції було лібералізовано ціни на споживчі товари, нерухомість та обмін іноземної валюти.

Реформи продовжив наступний уряд під керівництвом прем'єр-міністра Дімітрова, котрий зосередився на реституції землі та будівель, що їх націоналізували за часів комуністичного режиму, та на розпускові колгоспів. Реституція, разом зі створенням нових приватних фірм, була головною причиною зростання частки приватного сектора від 20% станом на 1991 рік до майже 50% – на 1994-й. Було запроваджено першу систему національних рахунків. 1992 року парламент ухвалив перший закон про приватизацію. Цей уряд домігся би більшого, якби політичні прорахунки, а саме – покладання на етноцентричну партію «Рух за права й свободи» (ДПС), – не призвели до його поразки лише через рік після набуття повноважень.

Найбільш значущі реформи відбулися за уряду Івана Костова (1997-2001 рр.). Він очолив єдиний болгарський уряд, що спромігся на суттєву трансформацію економічної діяльності. Пропрацювавши у двох урядах –

⁰¹ «Андрей Луканов: червоний барон Болгарії», Софія Ехо, 11 лютого 2011 р.

Попова 1990-91 рр. та у реформістському Дімітрова 1991-1992 рр., – Костов мав хороші шанси на запровадження змін. І він це зміг: було реорганізовано банківський сектор та інституціоналізовано валютну раду, відбулася широкомасштабна приватизація, а пенсійна реформа знизила дефіцит фонду соціального страхування. Ці перетворення стали можливі завдяки попереднім рокам гіперінфляції, оскільки більшість населення підтримувала радикальні зміни на користь макроекономічної стабільності. Уряд Костова також гармонізував болгарське податкове законодавство з Європейським Союзом та скоротив збройні сили – зі ста десяти до шістдесяти тисяч, розчистивши простір для переходу від призову до професійної армії.

Найбільшою трансформацією посткомуністичного періоду стала еволюція у бік суворої монетарної та фіскальної дисципліни – хоча й після періоду гіперінфляції та банківської кризи, що призвела до банкрутства третини банків 1996 року. У липні 1997-го Болгарія заснувала власну валютну раду. Вона позбавила Болгарський національний банк повноважень проводити монетарну політику та прив'язала болгарський лев до німецької марки, а згодом – до євро. Втрата інструменту суверенної монетарної політики дисциплінувала й урядову фіскальну політику. З 1997 року жоден уряд не дозволяв собі дефіциту понад 4.4% (2009 р.) аж до 2014 року, і в Болгарії був збалансований бюджет упродовж більшості з останніх п'ятнадцяти років.

Ці досягнення помітні з огляду на сповнену негараздів історію Болгарії. Проте успіх прийшов після багатьох невдач. У березні 1990 року держава в односторонньому порядку оголосила мораторій на виплату держборгу, фактично відрізавши країну від світового ринку капіталів. На перемовини та реструктуризацію боргів пішло понад три роки, і навіть на кінець 1998-го Болгарія досі ще не мала повного доступу до зарубіжних ринків капіталу (Міхов, 1999).

За існування валютної ради, запровадженої урядом Костова, єдиним доступним інструментом монетарного контролю лишалися вимоги до рівня резервування. Доти вимоги до резервування взагалі не використо-

увалися для регулювання грошової пропозиції, й існувала мовчазна згода, що цим інструментом послуговуватимуться вкрай рідко і лише після консультацій із Міжнародним валютним фондом. Новим законом скасовувалося попереднє максимальне обмеження в 15%. Станом на 2014 рік мінімальною ставкою резервування було 11%, але її можна було збільшувати без жодних наперед встановлених лімітів.

За перше десятиріччя переходу банківська сфера у Болгарії зазнала динамічних змін. На початку було сім галузевих банків, кожен із яких відповідав за фінансування певної галузі економіки. Також існувало два особливих банки – державний ощадний банк, де лежали депозити населення, та зовнішньоторговельний банк, що обслуговував міжнародні операції. Крім цих дев'ятох, було створено п'ятдесят дев'ять нових комерційних фінансових установ на базі філій Болгарського національного банку.

Валютну раду було засновано за підтримки МВФ за зразком аргентинської. Аналогічний договір було укладено також в Естонії та Латвії. Обидві країни увійшли в зону євро – таку ж можливість у Болгарії розглядали тричі (востаннє – 2013 р.), але жодної офіційної спроби так і не було зроблено.

Болгарія спромоглася дотримуватися фіскальної дисципліни: 2012 року вона могла похвалитися найменшим співвідношенням держборгів до ВВП та четвертим найменшим дефіцитом бюджету з-поміж країн-членів ЄС. 2013-го було запроваджено дещо послаблену фіскальну політику, але дефіцит усе ще не виходив за двовідсоткову межу, закладену в оригінальній редакції закону про держбюджет. Стабільність валютної ради відіграла роль якоря для фіскальної політики всіх наступних урядів: від моменту запровадження 1997 року п'ять урядів підряд дотримувалися цієї дисципліни, незалежно від їхньої політичної орієнтації.

Наступний, центристський уряд прем'єр-міністра Сімеона Закс-Кобурга мало що зробив для економічної трансформації, крім спроб реформувати податкову систему через фіксований податок. Це зробив 2008 року вже наступний уряд за участі обох партій, що були в уряді Закс-Кобурга. Вони замінили попередню систему, яка поєднувала кілька різних

податкових ставок у діапазоні від 20% до 24%, залежно від доходів, на фіксовану ставку для прибуткового та податку на прибуток у розмірі 10% – найнижчу в Європейському Союзі.⁰¹

Головною причиною успіху та підтримки фіксованого податку в Болгарії був той факт, що завдяки йому вдалося знизити частку тіньової економіки. Втім протягом кризи єврозони цей податок зазнавав нападів, переважно – від президента Георгія Перванова. У 2012-му та 2013 роках соціалістична партія оголосила про намір скасувати його, але це так і не втілювалося в конкретні пропозиції до парламенту. Поруч із валютною радю фіксований податок вважається успіхом в усіх частинах політичного спектра.

Третя хвиля реформ відбулася за уряду Борисова, у якому я працював заступником прем'єр-міністра та міністром фінансів. Каденція уряду припала на час кризи єврозони; більшість реформ було спрямовано на підвищення фіскальної дисципліни та зменшення ухиляння від податків. Але були також спроби впровадити важливі адміністративну, пенсійну та реформу сфери охорони здоров'я, хоча й зі змішаним результатом. Знову опанували макроекономічну стабільність, але трансформаційну зміну в бік розширення економічних свобод довелося урізати.

Ми розпочали адміністративну реформу, скорочуючи кількість міністерств і агенцій. Функції двох міністерств було цілком розподілено між іншими у листопаді 2009 року. Потім переключилися на урядові агенції, яких 2010 року було сто двадцять дві. Після місяця роботи тридцять із них було закрито. Команда, що цим опікувалася, накликала на себе гнів і лють профспілок та колишніх чиновників, які доводили, що скорочення справді було необхідне, але, мовляв, саме ці агенції виявилися «невинними жертвами». Ми продовжили йти уперед. Ще десять років тому ми й мріяли не могли, що таки досягнемо мети і скорочуватимемо число державних структур і бюрократів цього рівня.

Наступним кроком ми мали створити єдину сітку зарплат та кар'єрного просування по службі для всього державного сектору. До 2011 року

оплату праці в різних частинах влади регулювали дев'яносто окремих законів. Внаслідок цього декотрі службовці отримували втричі більше, ніж інші, хто виконував аналогічні завдання і ніс таку ж відповідальність. Відпустки і премії теж відрізнялися. Декотрі держслужбовці отримували вдвічі більше відпускних, ніж інші; дехто мав премії, коли інші поклалися лише на фіксований розмір зарплатні. Запровадження єдиної системи, що регулювала б ці параметри для всіх державних службовців, вимагало терпіння та стійкості духу перед нескінченними скаргами, що надходили з різних кінців держапарату.

Щойно новий закон був готовий, у раді міністрів спалахнула боротьба, в якій кожен обстоював важливість саме його агенції. Після гарячих обговорень нам вдалося взяти гору. Закон пішов у парламент, і тепер його можна було зупинити лише там у процесі лобювання.

Сумніваюся, що він би пройшов, якби не гучний скандал, що спалахнув у ЗМІ за кілька тижнів після того, як ми подали документ до парламенту восени 2012 року. Мас-медіа розкрили відомості про премії в міністерстві сільського господарства, які для декотрих працівників були вищі за їхню зарплату. «Це законно», – намагався пояснити міністр. Чинне законодавство негайно потрапило під шквал публічної критики за те, що допускало такі зловживання. Наш новий законопроект було ухвалено наступного тижня. Як бачимо, іноді підготовленому реформаторові допомагає удача.

Ми зробили певні позитивні кроки в реформі вищої освіти. На початку каденції запровадили три реформи: встановили розмір державного фінансування університетів згідно з рівнем якості освіти, що вони пропонують, а не лише з огляду на кількість студентів, які там навчаються; децентралізували рішення щодо видачі докторських дипломів; а також, забезпечили тісний зв'язок між дослідженнями та освітою, переключивши урядові дотації з Болгарської академії наук до університетів напряду. Ми досягли успіху в двох із цих трьох запроваджень.

По-перше, парламент ухвалив схему визначення рейтингу університетських факультетів. Цей показник визначав частку їхнього бюджету, що дотувалася державою, зі щорічним її зростанням, аж поки вона досягла 25% (Дянков, 2014).

01 До 2013 р. ще Кіпр утримував десятивідсотковий податок на прибуток підприємств, але банкрутство тамтешньої банківської системи того року примусило його підвищити всі податки.

По-друге, ми розпустили Вищий академічний комітет, що відповідав за надання вчених звань для факультетів усіх університетів. Комітет переважно складався зі заскорублених учених, що всі вони колись працювали на таємну поліцію і вже давно досягли пенсійного віку. Вони знеохочували сучасні методи досліджень та надавали преференції своїм протеже, що пояснювало, чому середній вік нових докторів (PhD) був 48 років. Згідно з цією реформою, кожен університет мав право розробляти власні внутрішні процедури надання вчених звань. Більшість членів докторських комітетів мали бути з-поза університету. Було чимало галасу, що після запровадження цього правила академічний ринок заповнить хвиля нових професорів: так воно і сталося, але лише у перший рік, коли багато заявників, яких раніше «зарубав» Вищий вчений комітет, нарешті отримали заслужені звання при своїх університетах. У 2013 році ця система вже працювала злагоджено та спокійно.

2011-го, після майже двох років перебування у владі, ми зробили кілька невеличких кроків назустріч пенсійній реформі, доповнюючи те, що вже було зроблено урядом Костова у 2001 році. Пенсійна система працювала з дефіцитом у три мільярди євро щороку. Проте пенсійний вік зберігався на рівні шістдесяти років для жінок та шістдесяти трьох для чоловіків – один із найнижчих у Європі. На початку 2010-го ми запропонували підвищити пенсійний вік до шістдесяти п'яти як для жінок, так і для чоловіків, запроваджуючи це поступово, додаючи по чотири місяці щороку. Мали вийти на нове значення пенсійного віку через шість років для чоловіків та через п'ятнадцять – для жінок.

Було також запропоновано скасувати пункти, що дозволяли працівникам поліції та армії виходити на пенсії лише після п'ятнадцяти років служби. Після двох місяців важкої роботи нам вдалося переконати достатню кількість парламенту таки здійснити цю реформу. Але прем'єр-міністр коливався під тиском профспілок, і реформу було заблоковано ще до подачі в парламент. На початку 2011 року ідентичну пропозицію з пенсійної реформи в парламенті таки було ухвалено. Погіршення соціального клімату в Європі та аналогічні реформи в інших європейських країнах таки переконали Борисова в необхідності цієї реформи.

Нашим найбільшим успіхом стала фіскальна реформа. У дусі німецьких реформ 2009 року я вирішив змінити Конституцію та природний бюджетний закон, головний аналогічний закон у країні, додавши до нього очевидні показники фіскального дефіциту та державного боргу. Зокрема, ми запропонували законодавчо закріпити двовідсоткову межу для дефіциту від ВВП та сорокавідсоткову межу співвідношення між держборгом та ВВП. Порушення цих меж автоматично тягнутиме висловлення недовіри урядові з боку парламенту. Сенсом такої норми було заборонити майбутнім популістським керманічам перевищувати рівень дефіциту та збільшувати державні борги.

Ми витратили переважну частину жовтня й листопада 2010 року, намагаючись переконати лідерів політичних партій у парламенті у тому, що це буде ще один важливий сигнал для іноземних інвесторів і забезпечить те, що Болгарія у майбутньому неодмінно дотримуватиметься консервативної фіскальної політики, уникаючи таким чином фінансового краху. Та нам так і не вдалося зібрати сто шістдесят мінімально необхідних для цього голосів у парламенті на двісті сорок місць. Але тих, що назбирали, виявилось достатньо для зміни природного бюджетного закону для запровадження «стелі» для дефіциту та держборгу – неабияка законодавча перемога.

Другою законодавчою перемогою була заборона курити у громадських місцях. Болгари – найзапекліші курці у світі, внаслідок чого у нас дуже висока кількість хвороб легень та раку. Як заступник прем'єр-міністра за сферу охорони здоров'я відповідав я, тому і проштовхував заходи задля зменшення куріння.

Перша частина цієї політики – збільшення ПДВ на тютюн та цигарки – значним чином провалилася через наш «дірявий» кордон із Грецією: невдовзі після запровадження нових ставок зросла і контрабанда. Оскільки цей кордон вважався внутрішнім кордоном Європейської спільноти, то ми не могли запровадити на ньому митної перевірки, натомість грецькі уряди були занадто перейняті страйками та крахом банківської системи, щоб зважати ще й на належний митний контроль контрабандного товару, який надходив через грецькі порти. Так тривало аж до 2012 року, коли ми

спромоглися знизити цей потік, запровадивши митні технології, що дозволяли перехоплювати транспорт із контрабандними цигарками під час транзиту Болгарією.

Розвороти реформ

Болгарія зазнала частих відкочувань назад уже здійснених реформ – не лише через відтермінування їхнього впровадження та зміни суті, а й шляхом справжнього розвертання реформ, що вже набули чинності. Це ставалося через постійну присутність членів колишньої таємної поліції та керівників комуністичної доби в нашому політичному житті.

За увесь цей період Болгарією керувало п'ятнадцять урядів, жоден із них не лишився на другий термін. У певних царинах, що найбільше потребували реформ, як от в охороні здоров'я, за посткомуністичний період змінилося понад тридцять міністрів – тобто, новий міністр кожних десять місяців. Але основною причиною для розвороту реформ було збереження влади колишніми представниками комуністичної еліти, що їхні бізнесові інтереси залежали від державних контрактів чи близьких стосунків з урядовими бюрократами.

Як приклад – повноваження митних та податкових органів збирати докази шахрайства чи прихованих бенефіціарів. У країні з великою тіньовою економікою такі органи влади мали неабияке значення. Відповідні повноваження було надано податковим адміністраціям 1992 року із запровадженням першого посткомуністичного податкового кодексу; потім, 1996 року, за правління соціалістичного уряду Жана Віденова, ці повноваження у них відібрали; згодом, 2001 року, в останній рік правління уряду Костова, – знову повернули, а 2006 року, уже за іншого соціалістичного уряду, скасували ще раз. 2012-го я поновив повноваження митної адміністрації збирати докази, що спровокувало брутальний опір міністерства внутрішніх справ. Ми також підготували законодавчі зміни, щоб відновити цю службу всередині податкової адміністрації, які парламент затвердив у жовтні 2013 року. Головними опонентами були нинішні та колишні міністри внутрішніх справ, чия владу з контролю над контра-

бандними каналами та схемами «надування» ПДВ було значно зменшено цим законом.

Іншим прикладом хитань є політика у сфері атомної енергетики. У Болгарії ще з 1974 року є одна атомна електростанція. Впродовж десятиліть точилися дебати щодо спорудження другої АЕС біля міста Белене. Роботу почали 1987 року. Уряди Дімітрова, а потім Костова зупинили цей проект. А Закс-Кобург 2002-го знову його відновив. Під тиском Європейської Спільноти проект укотре було зупинено і поновлено аж 2008 року за соціалістичного уряду. 2012 року уряд прем'єра Борисова його припинив. Через два роки, 2014-го, новий соціалістичний уряд знову почав дебати про поновлення проекту Белене. Зрештою вся ця шарпанина коштувала Болгарії понад три мільярди євро.

І ще одним найсвіжішим прикладом цієї політики хитань є пенсійна реформа. Болгарія – друга після Латвії країна в Європі за темпами старіння населення – і через виїзд молоді, і через низьку народжуваність. Визнаючи цю проблему, 2011 року парламент проголосував за підвищення пенсійного віку до шістдесяти п'яти, а також вирішив поступово ліквідувати ранній вихід на пенсію в поліції та армії. Наступний уряд скасував ці зміни у січні 2014-го, збільшивши таким чином дефіцит фонду соцстрахування.

Найдужчим же і найнесподіванішим хитанням за всі двадцять п'ять років переходу була політика в царині власності виробничими активами. Екс-комуністи відклали приватизацію аж до 1996 року, на той час уже багато чого розкрали. У результаті було втрачено цілі галузі промисловості. Розкрадання потужностей стало головною причиною падіння промислового виробництва, важливішою за яку була лише втрата ринків країн РЕВ (СЭВ). Уряд Івана Костова був змушений здихатися значної кількості держвласності через «палаючі розпродажі», передбачуваним результатом яких було зростання корупції в процесі приватизації. Александер Божков, заступник прем'єр-міністра та міністр промисловості Болгарії з 1997-го по 1999 рік в уряді Костова, прийняв на себе основний удар критики за начебто отримувані «комісії» у приватизаційних угодах. Насправді ж попередня спонтанна приватизація вже відібрала чимало продуктивних державних активів.

У перші кілька років уряду Костова частка приватизованих активів зросла до 70%. Решта державної власності і далі зосереджувалася в енергетичному, будівельному та транспортному секторах. Подальший процес тривав уже за уряду Закс-Кобурга, найпомітнішою була приватизація національної телекомунікаційної монополії та енергорозподільчих компаній. Невдалою виявилася спроба приватизувати цигаркового монополіста «Булгартабак». Шість років потому, 2011-го, урядові Бойка Борисова вдалося продати цю компанію. Він також продав стратегічним інвесторам кілька будівельних компаній та акції у трьох енергорозподільчих компаніях. 2013 року новий уряд соціалістів зупинив приватизацію решти державних активів та ще й інвестував державні кошти у три приватні компанії (хімічну, зброярську та енергетичну) під приводом буцімто нагальної потреби реіндустріалізації.

Реформаторські невдачі

Найбільшою помилкою болгарського перехідного процесу виявилася неспроможність ухвалити протягом перших років закон про люстрацію для працівників колишньої таємної поліції. Згодом робилося кілька спроб, зокрема, і за уряду Борисова 2012 року, але без жодного успіху. Метою люстрації було заборонити працівникам і колаборантам секретної поліції (так званої Державної безпеки) колишнього комуністичного режиму обіймати керівні посади у центральних та місцевих органах влади, політичних партіях, державних підприємствах, включно з банками, енергетичними компаніями та лікарнями, у зовнішньополітичній службі, а також у системі судочинства. Болгарська секретна поліція була велика, за деякими оцінками, налічувала майже триста тисяч осіб, половини їхніх імен так ніколи й не було розкрито. 2002 року колишнього міністра внутрішніх справ Атанаса Семерджієва було визнано винним у знищенні понад 144 235 дос'є, що зберігалися в архівах Держбезпеки.

Решта східноєвропейських країн запровадили закони про люстрацію (Дворжакова та Мілорадовіч, 2007). Чехословацький закон, ухвалений 1991 року за прем'єр-міністра Вацлава Клауса, був найперший. Там

поєднувалися і звільнення, і заборона обіймати певні посади колишнім працівникам таємної поліції. Будь-кого, хто служив офіцером, був агентом комуністичної служби безпеки чи партійним посадовцем від рівня району і вище (за винятком 1968 року), автоматично мусили звільнити з близько дев'яти тисяч посад в уряді та державному управлінні, армії та службі безпеки, державних ЗМІ, державних підприємствах, системі судочинства та керівних учених посадах. Закон про люстрацію діяв у Чехії після розпаду Чехословаччини. 1993-1995 рр. його дію продовжили ще на п'ять років; 2000-го визнали чинним назавжди. Понад чотириста тисяч людей зазнали перевірки, про майже 3% з цієї кількості було визнано, що вони співпрацювали з таємною поліцією (Вільямс, Шербяк та Фаулер, 2003). У Словаччині закон діяв лише на папері, але його не дотримувалися аж до 1998 року, коли тричі прем'єр-міністр Владімір Мечяр нарешті позбувся влади (Елліс, 1997).

Польща ухвалила свій перший закон про люстрацію 1992 року, переглянувши його знову через два роки після конституційного виклику. 1995-го экс-комуністичного прем'єра Йозефа Олекси було обвинувачено у тому, що він був советським і російським шпигуном. А в червні 1997-го Польща ухвалила новий закон про люстрацію, під дію якого підпадали всі державні діячі від рівня президента й нижче, включно з кандидатами в депутати парламенту, а також міністрами та старшими державними функціонерами від рівня заступника провінційного губернатора та вище, а також судді й прокурори та провідні постаті державних електронних та друкованих ЗМІ. Дію закону пізніше було поширено на всіх фахових юристів, піднявши загальну кількість посадовців, що мають зазнати люстрації, до більш як тридцяти п'яти тисяч осіб.

Угорщина ухвалила закон про люстрацію 1994-го після трьох років суперечок у парламенті. Той закон поширювався на парламентарів, міністрів уряду, державних секретарів та їхніх заступників, голів департаментів міністерств, послів та решту керівних цивільних та військових посадовців, на голів, заступників та редакторів державних каналів ТБ, радіо та новинних агенцій, а також редакторів щоденних видань та тижневиків з накладом понад тридцять тисяч примірників, суддів та прокурорів,

мерів та голів районних зібрань, деканів факультетів державних університетів та коледжів, а також на голів державних компаній.

Румунія ухвалила свій перший закон про люстрацію 2006 року. А 2010-го його чинність було взято під сумнів через начебто невідповідність конституції, але заново введено у дію, коли 2012 року парламент проголосував за нього (Дікс та Ребеджя, 2010).

Відсутність закону про люстрацію в Болгарії дозволив співробітникам колишньої таємної поліції «захопити» декого з нової політичної еліти, а також крупні сектори економіки. Це заважало як демократичному поступу, так і переходу до ринкової економіки. Колишня таємна поліція посіла ключові позиції у банківській сфері та взяла активну участь у початкових раундах приватизації. Результатом був колапс банківського сектору в 1996 році, корумпований приватизаційний процес, що налаштував населення проти ринкових реформ, та залучення членів таємної поліції до організованої злочинної мережі, що, крім усього іншого, обслуговувала торгівлю наркотиками та зброєю.

Політичне життя було теж заплямоване. Дехто з найвидатніших політичних постатей болгарського перехідного періоду, як з'ясувалося, були членами колишньої таємної поліції. Серед них – Георгі Пирванов, лідер соціалістичної партії з 1996-го по 2002 рік та президент Болгарії з 2002-го по 2011-й, та Ахмед Доган, голова партії ДПС з 1990-го по 2013 рік.

Уплив таємної поліції не обмежувався бізнесом та політикою. Він пронизував усі сфери болгарського суспільства. Коли мій уряд подав на розгляд закон про люстрацію зовнішньополітичної служби у 2011 році, з'ясувалося, що більше половини всіх наших послів працювали у старому апараті Держбезпеки, включно з майже всіма послами, що представляють Болгарію у країнах ЄС.⁰¹ Відкриття досьє Держбезпеки на Болгарську православну церкву 2012 року виявило, що понад 80% духовенства були колишніми членами таємної поліції.⁰² ЗМІ також у переважній більшості перебували у власності колишніх членів Держбезпеки, як виявило

01 Єлена Константінова, «Болгарія хоче заборонити шпигунам советських часів обіймати посади послів», *Блумберг Ньюз*, 25 травня 2011 р.

02 Клайв Лев'єв-Сойєр, «Одинадцять з п'ятнадцяти членів Священного Синоду Болгарської Православної Церкви працювали на комуністичну Держбезпеку», *Софія Ехо*, 17 січня 2012 р.

відкриття досьє у 2009-му та 2013 році (для аналізу значення колишньої таємної поліції в болгарських ЗМІ, див Іброшева, 2012). Власниками ЗМІ, що свого часу належали до таємної поліції, є Тошо Тошев, власник «Преси Дейлі», Тодор Батков, власник «Стандарту», Радосвет Радев, власник «Дарік Радіо», Красімир Узунов, власник новинної агенції «Фокус»; Петар Мадюнков, власник телеканалу «ББТ» та Красімир Гергов, співвласник найбільшого ТБ-каналу, «БТВ».⁰¹

Шанси ухвалити люстраційний закон у Болгарії були найвищі у 2006 році, оскільки це було передумовою вступу до ЄС наступного року. Але країною керував уряд, очолюваний соціалістами, які опиралися цій зміні. Серед очільників правлячої коаліції, яка складалася з соціалістів, ДПС та партії АТАКА, що прийшли до влади 2013 року, було кілька колишніх членів Держбезпеки, зокрема, лідер ДПС Лютві Местан та заступник лідера АТАКИ Станіслава Станілова. Ці партії вперто голосували проти люстрації, і їхня позиція навряд чи зміниться.

Постійна присутність колишніх комуністичних керманичів та членів таємної поліції у політичному житті Болгарії гарантувала, що згоди стосовно головних трансформаційних змін – як економічних, так і соціальних – досягнути було неможливо. Тягар упав на кілька урядів та окремих міністрів, швидко відкинутих на маргінес політичною елітою, що домінувала.

Другий найбільший недолік перехідного процесу – здушування ЗМІ в путях політичних та комерційних інтересів. На початку перехідного періоду вільні та демократичні ЗМІ були знаряддям у просуванні реформ. За версією «Репортерів без кордонів» вони досягли високого рівня незалежності, посівши тридцять восьму сходинку у відповідному світовому рейтингу, випередивши навіть Чехію та Італію. Потім незалежність ЗМІ постраждала: 2014 року Болгарія скотилася за показником свободи мас-медіа аж на соту сходинку. Навіть декотрі країни, що лише допіру стали вільні, наприклад, Східний Тимор, випереджають Болгарію за свободою ЗМІ.

01 «Розкрито імена колишніх агентів держбезпеки серед болгарських друкованих ЗМІ», *Софія Ехо*, 9 грудня 2009 р.

Заглушення незалежного голосу мас-медіа означало, що журналісти частіше підробляли на користь певних комерційних організацій чи політиків, ніж в інтересах суспільства.

Сьогоднішні перспективи переходу

Згідно з опитуванням 2010 року Європейського банку реконструкції та розвитку (ЄБРР, 2010), лише третина болгар задоволені своїм життям – це на 10% нижче, ніж у середньому по колишніх соціалістичних країнах. Лише 32% громадян підтримують і демократію, і ринкову економіку. Ці відкриття частково відображають хитання у перехідному процесі, що лишили чимало важливих реформ незавершеними. Політики воліють уникати перетворень, боячись відчуження середньостатистичного виборця. Результатом цього є тенденція до популізму, яку поглибила економічна скрута, що виникла на тлі кризи еврозони.

Належить впровадити ще кілька реформ. Головним є перетворення сфери охорони здоров'я. Останні опитування свідчать, що лише 8% населення задоволені її станом. Було чимало спроб змінити цю систем: три – за мій час на посаді заступника прем'єр-міністра. Результати розчаровують. Витрати на охорону здоров'я зростають щороку, натомість її якість, схоже, погіршується. Щороку натовпи лікарів та медсестер виїжджають до Західної Європи, знекровлюючи болгарські лікарні. 2013 року разом зі своїми чотирмастами сорока двома лікарнями Болгарія має найвищу кількість медичних закладів на душу населення у Євросоюзі. Спроби закрити неефективні лікарні наражаються на обурення громадськості. Політики уникають цієї проблеми – або ж іще гірше: уряд під керівництвом соціалістів знову поновлює роботу декотрих неефективних закладів.

Аналогічним є становище і у вищій освіті: маючи п'ятдесят три університети, у Болгарії найвищий показник вишів на душу населення у Європі. Але якість освіти, що вони надають, така низька, що кожен п'ятий випускник середньої школи їде навчатися за кордон, а ще одна п'ята частина університетських студентів кидають навчання, щоб завершити його поза межами країни. Значна частка ректорів – члени колишньої Держбез-

пеки, що значно утруднює осучаснення навчальних планів та методів досліджень.⁰¹

Слово «приватизація» сприймають у Болгарії за лайку: лише 7% опитуваних ЄБРР погодилися 2010 року, що приватизовані активи мають лишатися у руках їхніх власників. Це сприйняття заважає політикам рухатися вперед в давно вже необхідній приватизації залишків енергетичних та транспортних активів, де продовжують працювати компанії комуністичної доби, накопичуючи збитки, що їх знову й знову доводиться покривати з держбюджету.

Вважалося, що вступ до Євросоюзу 2007 року мав стати стимулом для демократичних та економічних реформ. Поки що ці очікування справдилися лише частково. Найпомітніші позитивні зміни – у монетарній та фіскальній політиці – сталися внаслідок спустошливої макроекономічної та банківської кризи. Упродовж нещодавніх місяців Болгарія зазнала ще однієї банківської кризи, і дефіцит держбюджету надувся, мов бульбашка. Є сподівання, що ці події спонукають наступний уряд внести зміни до секторів, що досі не зазнали перетворень.

Реформи можуть мотивувати два чинники. Перший – це збільшення тиску Європейської Спільноти, що досі зосереджувався на реформі системи судочинства. Другий – демографічні тенденції, що можуть таки примусити прийдешні уряди або реформувати свою соціальну політику, або ж знову опинитися у стані макроекономічної нестабільності.

Напередодні декотрих суперечливих призначень в уряді прем'єр-міністра Пламена Орешарського улітку 2013-го виник бурхливий громадський рух, що вимагав змін у болгарській політичній інфраструктурі. Цей рух уже домігся декотрих поступок, скажімо, збільшення прозорості у політичних призначеннях. Цей досвід можна перенести й на інші сфери. Головне випробовування: чи зможе цей новий громадський рух здихатися старих політичних еліт. Досі перехідному процесові це не вдавалося, оскільки перешкоджала як відсутність люстраційних законів, так і нездатність залучити достатню кількість добре навчених болгар, що навчалися

01 «Болгарська комісія з досьє назвала вчених, що шпигували на користь комуністичних спецслужб», Софія Ехо, 14 березня 2012 р.

та працювали за кордоном і які не належать до панівної політичної еліти. Європейський Союз міг би допомогти розробити програму залучення болгарських експертів з-за кордону на ключові урядові посади. Не менш важливою є роль незалежних болгарських університетів у підготовці наступного покоління реформаторів та політиків.

23 липня 2014 року уряд Орешарського подав у відставку після тривалого тиску громадянського суспільства, пониження кредитного рейтингу Болгарії, що стало наслідком недолугого управління державними фінансами, а також банківської кризи, яка почала загрожувати заощадженням громадян. Правління цього уряду було найкоротше з 1992 року, коли колишні прибічники Філіпа Дімітрова у парламентів усунули його від влади.

Перед наступним урядом стоятиме довгий список завдань, що їх належатиме виконати. На додачу до відновлення фінансової стабільності йому доведеться провести непопулярні реформи у соціальній сфері та підвищити довіру людей до політичних інституцій. Успіх решти посткомуністичних країн, досягнутий за схожих обставин (скажімо, Словаччини після 1998 року), вказуватиме правильний шлях.

Посилання

- Гольгер Дікс та Коріна Ребеджа. 2010. *Коротка історія румунського закону про люстрацію*. Країнний звіт ФКА. Бухарест: Фонд Конрада Аденауера.
- Сімеон Дянков. 2014. *За лаштунками кризи євро: розповідь очевидця*. Вашингтон: Інститут міжнародної економіки Петерсона.
- Владімір Дворжаков та Анджелко Мілорадович. 2007. *Люстрація та консолідація демократії та верховенства права у Центрально-Східній Європі*. Країнний звіт ФКА. Загреб: Фонд Конрада Аденауера.
- ЄБРР (Європейський банк реконструкції та розвитку). 2010. *Життя у перехідний період II*. Лондон.
- Марк Елліс. 1997. *Очищаючись від минулого: поточне становище люстраційного законодавства у колишньому комуністичному блоці*. Право й сучасні проблеми, 59, № 4: 181-96.

Ельза Іброшева. 2012. *Шпигуни як ми: ЗМІ, політика та комуністичне минуле в Болгарії*. Центральноевропейський журнал комунікацій, 5, №1: 11-24.

Іліан Міхов. 1999. *Економічний перехід у Болгарії, 1989-1999*. Фонтенбло: INSEAD.

Репортери без кордонів. Різні роки. *Індекс свободи ЗМІ*. Париж.

Йозеф Шумпетер. 1942. *Капіталізм, соціалізм та демократія*. Нью-Йорк: Гарпер енд Брос.

Кайран Вільямс, Алекс Щербяк та Бріджид Фаулер. 2003. *Пояснення до люстрації у Східній Європі: підхід до посткомуністичної політики*. Робочий документ ЄІС 62. Сассекс: Європейський Інститут у Сассексі.

Грузія

Найрадикальніші надолужувальні реформи

Міхейл Саакашвілі та Каха Бендукідзе

Уявіть собі країну, де уряд не контролює трьох регіонів, що разом становлять 20% її території. Держава лише частково керує інституціями, а корупція така масштабна, що хабар – єдиний вибір, що є у громадян для взаємодії з владою. Економіка й домогосподарства переживають постійні енергетичні кризи: відсутнє надійне електро- і газопостачання, у декотрих районах тижневі перебої зі струмом. Усі дороги в ямах. Кримінальні банди правлять на вулицях та у тюрмах; крадіжки, розбій, викрадання людей за викуп – давно стали звичним явищем. Бізнес працює в тіні, поза законом та під «дахом» криміналу. Понад двісті тисяч переселенців із окупованих територій розсіялися всією країною, багато хто з них не має житла та практично всі вони залежать від державної підтримки. Головним продуктом експорту є брухт. Саме такою була Грузія 2003 року.

Одразу ж після розвалу Советського Союзу, 1991-го, Грузія поринула в громадянську війну, вслід за якою стався державний переворот, що привів до влади колишнього комуністичного керманича Едуарда Шеварднадзе. У двох регіонах спалахнули збройні конфлікти. Двома роками пізніше обидва тих регіони опинилися під контролем Росії, а лідер третього

Міхейл Саакашвілі – викладач та старший держслужбовець, Університет Тафта Школи права та дипломатії Флетчера; президент Грузії (2004-2007 рр., 2008-2013 рр.); засновник та лідер партії «Об'єднаний національний рух».

Каха Бендукідзе – засновник та голова Вільного університету в Тбілісі; міністр економіки Грузії (2004 р.); міністр із питань координації реформ у Грузії (2004-2008 рр.); голова держканцелярії уряду Грузії (2008-2009 рр.).

насолоджувався де-факто незалежністю. Грузія була світовим чемпіоном з падіння економіки між 1990-м та 1994 роками, коли ВВП упав на 77% (UNECE, 2000, с. 225).

Після Революції троянд 2003 року країна зазнала низки випробувань. 2006-го Росія, її найбільший торговельний партнер, заборонила торгівлю, вчетверо підняла ціни на російський природний газ та як частину того ембарго ще й несподівано посеред зими перестала постачати газ. Десятки тисяч трудових мігрантів було вигнано з Росії. У серпні 2008 року у п'ятиденній повномасштабній війні було вбито двісті двадцять вісім цивільних та сто шістьдесят військовиків, а також збільшено розмір окупованих територій на 20%: сто тисяч осіб було зігнано з місць їхнього проживання, понад третина з них так і не повернулася додому.

Попри ці колосальні труднощі та песимістичні прогнози багатьох Грузія спромоглася зажити собі слави країни з сильною економікою та зростаючою демократією. Вона змогла це зробити завдяки ривку радикальних реформ, що їх підштовхнула Революція троянд.

Період радикальних реформ

Успіх Грузії став можливим після безкровної Революції троянд 2003 року, коли корумпований уряд Шеварднадзе було зміщено і до влади прийшла група реформаторів. Кожен погоджувався, що «наше місце у європейській цивілізації», як це сформулював Міхейл Саакашвілі. Між 2004-м та 2012 роками реальне щорічне зростання економіки становило у середньому 7%, а корупцію було зменшено так різко, що Грузія обігнала декотрі розвинені країни за міжнародними показниками прозорого врядування. Ці досягнення проклали дорогу до першої в історії країни демократичної передачі влади, що сталася 2012 року.

Період реформ був далеко не безболісний: Грузія фактично була країною, що не відбулася, тому тутешні реформи мусили бути значно радикальніші та агресивніші, ніж у Східній Європі. Головним у цих реформах було твердження про те, що держава має бути якнайменше, а повноваження її – обмежено. Перевага надавалася звільненню бізнесу від незаконного втручання та надмірних правових обмежень, відкриттю

економіки для світового ринку, запровадження визнаних світових найкращих практик там, де їх було притягнуто до місцевої специфіки, а також знищенню корупції.

Перетворення спочатку давалися дуже важко, той період ми назвали першою хвилею реформ, коли треба було діяти «дешево і сердито», щоб подолати корупцію та позбутися засилля бюрократії. Однак друга хвиля видалася не легшою: все, чого ми домоглися, слід було інституціоналізувати так, щоб уможливити подальші реформи. Не дивно, що наші агресивні реформи спричинили невпинне зниження громадської підтримки та зростання числа незадоволених виборців. Попри це, ми ніколи не вагалися щодо необхідності сміливих кроків.

Реформи трансформували кожен сферу громадського та економічного життя – інфраструктуру, охорону здоров'я, водопостачання, використання природних ресурсів, освіту, національну оборону, поліцію, сільське господарство, туризм, банківську справу, міжнародну торгівлю, пенітенціарну систему, транспорт, що ми його капітально відремонтували. Отже, повна і всеохопна розповідь про наслідки реформ просто неможлива. Більше того, змін було так багато і різних, що перелік і обговорення їх усіх виходить за рамки цього розділу, де ми маємо на меті зосередитися на унікальних перетвореннях або ж на таких, що здобулися на найбільший економічний ефект. Декотрі інші тут теж буде побіжно згадано.

Ми запровадили можливість вибирати школу – як загальноосвітню, так і вищу – на базі освітніх ваучерів. Ми кардинально покращили грузинське військо, забезпечивши нашим збройним силам належне навчання та озброєння: вони тепер входять до частини місії НАТО в Афганістані. Після США Грузія дає для цієї місії найбільше вояків на душу населення. Ця участь відображає бажання Грузії прискорити інтеграцію до Європейської Спільноти.

Європейський Союз надав Грузії певні торговельні преференції, а 2012 року розпочалися перемовини про угоду з асоціацією, що її було підписано у червні 2014-го. Брюссель офіційно вітає трансформацію Грузії у вільну ринкову економіку та високо оцінює покращення у ній ситуації з дотриманням прав людини.

Те, на що спромоглася Грузія, багатьом годі було уявити – зокрема й нам. На цьому шляху ми припустилися помилок, але результати агресивних реформ стали очевидні для кожного вже за кілька років, і ніхто вже не заперечував, що Грузія перетворилася на іншу країну, ніж була десять років тому.

У цьому розділі підсумовуються найвидатніші реформи. Деякі з них справили винятковий вплив на інституції країни та відіграли важливу роль у зміцненні економіки та її гнучкості. Решта були менш значущі, але так само унікальні. Деякі перетворення, як, скажімо, Акт економічних свобод, що його було ухвалено у формі конституційного закону, були глибокі та широкоохопні.⁰¹ Інші, як, наприклад, відкриття фармацевтичного ринку, були секторальні (див. Ловсона і Буракову 2014).

2004 року мета змін була проста: зробити Грузію сильнішою та заможнішою. Було зрозуміло, що без вільної та відкритої економіки наші шанси на успіх наближаються до нуля. Лише дуже високий рівень свободи міг компенсувати дію несприятливих обставин: окупацію, зруйновану інфраструктуру та маленькі розміри вітчизняного ринку. Усі ці випробування можна було пережити, тільки впровадивши радикальні реформи. Перша, швидка й сердита хвиля передбачала зменшення числа бюрократів, скасування зайвої держрегуляції та зниження податків. Друга, полірувальна, хвиля реформ, що відбулися після 2008 року, принесла зміни до роботи державних агенцій: так, якщо зниження податків було першою хвилею, запровадження електронної форми їхньої сплати – частиною другої.

Від советського даїшника до сучасного патрульного

Після Революції троянд першим кроком було створити нові системи державної безпеки та реформувати найкорумпованішу інституцію – поліцію. Найвидимішою, найосяжнішою та найбільш прославленою реформою була ліквідація советського штibu дорожньої поліції, ДАІ. Грузинська дорожня поліція не мала нічого спільного з правоохоронною функцією і не несла жодного суспільного блага; її єдиним призначенням було

вимагати хабарі. Щоб дати раду цій проблемі, 2005 року ми звільнили всіх даїшників Грузії, скоротивши штат на тридцять тисяч осіб за одну добу. Певний час у країні взагалі не було дорожньої поліції. Зростання безладу в дорожньому рухові не сталося, тому цей факт додатково засвідчив, що попередня система не забезпечувала безпеки руху, а вимагала хабарі від автомобілістів. Усіх даїшників було замінено сучасною патрульною поліцією – молодими, умотивованими офіцерами поліції, які навчалися в процесі роботи. Вакансії заповнювали в процесі відкритого конкурсу, що не вимагав особливих навичок чи освіти (Баррос, 2014).

Дуже мало кого зі звільнених даїшників було знову взято на службу. Зарплатню новим офіцерам було підвищено від п'ятнадцяти до сорока разів. Новій поліції було важливо заслужити довіру громадян, тому вони щороку проходять тренування та відбір, після якого найменш ефективних звільняють, набираючи інших офіцерів. Головна інспекція міністерства внутрішніх справ діє як основне антикорупційне знаряддя всередині міністерства, весь час очищаючи лави поліцейських.

Новій поліції не довелося довго завойовувати довіру грузинів. Метою було перетворити поліцію з каральної інституції на державну агенцію, що дбає про безпеку та стабільність нації. Усе в цьому закладі повинно бути прозорим – такий підхід ілюструє навіть нова споруда МВС: вона цілком зі скла. Ми хотіли у такий спосіб подати сигнал, що цьому реформованому закладу нічого приховувати від громадян, бо він їм служить (Світовий банк, 2012).

Невдовзі після масового звільнення даїшників Грузія отримала нову й модернізовану поліцейську інституцію. Частка грузинів, що довіряють поліції, зросла з 5% станом на 2004 рік до приголомшливих 87% на 2012-ий, а Тбілісі визнали одним із найбезпечніших міст Європи (Міжнародний республіканський інститут, 2012).

Податкова реформа

До 2004 року грузинська система оподаткування була корумпована та не-ефективна: існувала низка різноманітних податків, ставки були високі, а сплачуваність – низька. Нова фіскальна політика мала чотири пріоритети:

01 Конституційний закон не є частиною самої конституції, хоча й має її силу.

- зробити Грузію привабливою для бізнесу;
- підвищити ефективність, прозорість системи податкового адміністрування, але й значно ускладнити ухиляння та несплату податків;
- підписати якнайбільше угод про уникнення подвійного оподаткування;
- оголосити податкову амністію для якнайширшого числа платників податків.

Щороку, починаючи від 2004-го, Грузія скорочувала податки, знижувала ставки або вносила зміни до податкового кодексу, щоб максимально спростити податкове законодавство. Число податків упало з двадцяти одного 2004 року до семи – 2005-го, і шести 2007 року.

2005-го уряд понизив ставку податку на додану вартість з двадцяти до 18%. На 2004 рік ставка прибуткового податку була 20% та соцстрах – 33% 2008 року. Обидва цих податки було об'єднано в єдиний прибутковий (податок на особисті доходи) зі ставкою 25%. Одразу ж після війни з Росією ставку було знижено до 20%, щоб бодай якось полегшити економічний стрес. Ставку податку на прибуток підприємств було знижено з 20% до 15%, а податок на дивіденди зменшено вдвічі, з 10% до 5%.

Оскільки ставки податків були занадто високі, а податкове адміністрування – неефективне, практично кожен у Грузії був винен в ухилянні чи несплаті податків. Обсяги ухиляння від податків були вищі за розмір держбюджету країни. Ми не бажали робити весь народ винним за минулі гріхи. Тому парламент оголосив податкову амністію, що поширювалася на всіх платників податків та незадекларовані зобов'язання, що виникли до 1 січня 2004 року. Більше того, закон передбачав, що будь-яке розслідування чи спроби переслідувань і притягнення до відповідальності за податкові періоди до 2004 року вважалися незаконними. Внаслідок податкової амністії уряд списав понад мільярд податкових зобов'язань.

Наступним кроком Грузія відкрила свої економічні кордони. Метою було заохотити міжнародну торгівлю, усунувши перешкоди, що не мали сенсу. Основна ставка імпортного мита в Грузії стала 0%. Ми домовилися й підписали угоди про вільну торгівлю з кожною країною-сусідом,

а у деяких навіть відкрили наші ринки в односторонньому порядку. Грузія опинилася в переліку країн – світових лідерів за легкістю ведення міжнародної торгівлі, де мито становило лише 0.3% ВВП станом на 2012 рік: це одна з найнижчих ставок у світі.

Наслідком зниження ставок податків стало збільшення їхньої фактично сплаченої маси, а також зростання частки податкових доходів держави з 14% від ВВП у 2003 році до 21% в 2005-му (це одразу ж після реформи). А продовження зменшення ставок підняло суму податкових надходжень іще вище, до 27% від ВВП на 2012 рік, попри те, що в Грузії треті найнижчі податки в Східній Європі, згідно з даними Світового банку (2013).

Приватизація

2004 року грузинський уряд оголосив про плани щодо масивної приватизації. «Ми продамо все, крім наших переконань», – оголосив тоді Каха Бендুকідзе, новопризначений міністр економіки, і ця фраза відразу ж перетворилася на крилатий вислів.

Раніше існував перелік «стратегічних активів», що їх було заборонено продавати. Люди, пов'язані з тими активами, мали глибоко вкорінені інтереси і можливості продовжувати втримувати контроль над ними. Маючи такий стимул, до прикладу, директор якої-небудь концертної зали лобіював, щоб вона теж опинилася в списку тих стратегічних активів.

Попри нещадну опозицію, ми здійснили широку програму приватизації, приватизувавши електрогенерувальні та розподільні мережі, мережі природного газу, сільськогосподарські землі, морські порти, аеродроми та інші об'єкти інфраструктури. Ми створили нові стимули, пропонуючи на продаж права на довготривалу розробку корисних копалин, радіочастот та риболовецьких угідь.

Політичні опоненти навіть гадки не мали, як це державна власність перебуватиме в чиемусь приватному володінні та користуванні. Вони вважали, що уряд загрожує країні. Особливо небезпечним вважали продаж активів російським інвесторам, прирівнюючи це до зради.

Ми розбудовували дуже відкриту економіку, де мали бути відсутні будь-які обмеження на участь іноземного капіталу, зокрема і з Росії. Грузинський уряд не ставив за мету урізати притік російських інвестицій до країни: було ясно, що у конкурентній новій Грузії вже не матиме значення походження грошей. Верховенство права працювало чітко, тому неможливо було підірвати міць та цілісність державних інституцій. Процес приватизації був прозорий. Страхи наших опонентів щодо приватизації не підтвердилися: великі російські інвестори утримувалися вкладати в Грузію, оскільки боялися, що їх буде покарано за це Кремлем.

Приватизація спричинилася до інституційних змін. Більша частина приватних компаній, що ними керували краще, зробила економіку гнучкішою та еластичнішою. Також зменшилася корупція і вона почала приносити додаткові доходи державі.

Ми спромоглися приватизувати майже всі основні активи. Незначна кількість тих, що залишилися (як-от грузинська залізниця), було оформлено в холдингову компанію, яку мали вивести на фондовий ринок (через IPO).

Реформи енергетичного сектору

На початку 2004-го постачання електрики в Грузії обмежувалося вісьмома годинами на добу навіть у столиці, а в маленьких містечках та селах ситуація була значно гірша: деякі пункти були місяцями позбавлені світла. Навіть будівля державної канцелярії часто бувала знеструмлена. Прем'єр-міністр проводив щоденні наради, намагаючись зарадити цьому становищу. Підприємствам ефективно працювати за таких умов взагалі було неможливо. Люди, які наважувалися розпочинати новий бізнес, мусили тікати до великих міст, які бодай частково постачалися електрикою.

Енергетична система була недокапіталізована та погано керована. Серед довгого переліку її проблем – і штучно занижені тарифи на електрику, що відображали політичний популізм минулих років, і погано оплачувані рахунки, що теж не сприяло нормальній роботі, «ліві» підключення кабелів, за допомогою яких крали електрику, обрізання ліній електропередач (ЛЕП) з метою продажу дротів на брухт (тобто фактична крадіжка ЛЕП).

Держава була найкрупнішим власником потужностей в енергетичному секторі, адже ніхто більше не ризикував інвестувати в ризикований та неефективний бізнес, який надмірна зарегульованість перетворила на неприбутковий. Дієві стимули були практично відсутні: для власників гідроелектростанцій було на краще, коли, наприклад, у них ламалися турбіни – тоді вироблення електроенергії припинялося, а ГЕС приносила господареві менше збитків. Згідно з законодавством, енергогенеруючі підприємства зобов'язані були постачати електроенергію лише до державного спільного фонду. І хоча цей фонд і називався «енергоринком», він не мав нічого спільного з ринковими засадами – то була просто чорна діра. За тієї системи, вочевидь, не було жодних стимулів інвестувати в енергетичний сектор.

Щоб залагодити ці проблеми, ми керувалися трьома основними нормами: реабілітацією, дерегуляцією та приватизацією. Ми чудово розуміли, що було безпечно реабілітувати державні активи, щоб привабити приватного інвестора, тому для початку вклали туди державні гроші. Тарифи на електрику підвищили до економічно доцільного рівня, а також відрегулювали рахунки та збирання платежів.

Ми приватизували більшу частину енергетичних активів та створили умови для інвестицій у них. Як частину дерегуляційної політики ми дали змогу постачальникам підписувати напряму контракти між виробниками і споживачами електроенергії, зокрема – довготривалі. Дозволялася вертикальна інтеграція (генерація-передача-розподіл) і частково лібералізувався експорт. Державну монополію на гуртову торгівлю, що слугувала посередником для розподілу електрики, генеровану виробниками, теж було скасовано. Зараз будується декілька нових гідро- та термальних електростанцій; декотрі вже навіть уведено в експлуатацію. Хоча нам і не вдалося цілком усунути державу з енергетичного бізнесу, реформи були ефективні, демонструючи той факт, що енергетичний сектор краще працює за меншого регулювання держави, ніж під її тотальним контролем.

На 2006 рік уже було забезпечено цілодобове безперервне електропостачання на всій території країни. Внутрішнє її споживання зростало щороку, а одночасно з ним – і енергоефективність. У кінці десятиріччя

країна перетворилася на нетто-експортера електроенергії. 2004 року навіть найбільшим оптимістам годі було таке уявити.

Візова лібералізація

За минулих часів Грузія була дуже популярним курортним напрямком для туристів з усіх куточків Советського Союзу. Разом із Кримом це було найпопулярніше місце літнього відпочинку.

Після розвалу Советського Союзу кількість відвідувачів Грузії різко зменшилася. Країна не надто вражала чи вабила іноземного туриста: інфраструктуру було зруйновано, дістатися сюди – занадто дорого, а це було край складно отримати візу для в'їзду до Грузії. Внаслідок цього щорічна кількість туристів зменшилася до лише трьохсот тисяч осіб.

Головним обмежувальним чинником були візи. У Грузії небагато консульств за кордоном, отже потенційний заявник мав іноді подолати сотні кілометрів, щоб отримати візу. До того ж грузинські консульства не мали змоги попередньо належно перевірити відвідувачів. Увесь процес був суто бюрократичною процедурою, під час якої відвідувачі часто втрачали будь-яке бажання і кидали спробу отримати візу.

Ідея одностороннього скасування віз виникла у розмові між нами (між М. С. та К. Б.). Влітку 2004 року Грузія вже проголосила своєю метою вступ до Європейської Спільноти. Тому цілком мудро було дозволити європейським громадянам подорожувати до Грузії без віз. Велика перевага цієї реформи у тому, що коштувала вона мало, але обіцяла неабиякий вигрощ. Факт, що для цього не потрібні були гори паперової роботи, інвестиції чи викручування комусь рук, був додатковим плюсом. Цей крок мав бути одностороннім; ми не вимагали жодних поступок від наших європейських партнерів.

Бюрократи в Міністерстві закордонних справ, включно з самим міністром, скептично поставилися до ідеї безвізового режиму. До того ж надходження від зборів за візи, що їх надавали консульства, залишалися у їхньому розпорядженні. Для них запровадження безвізового режиму означала б втрату доходів, що ними вони покривали свої витрати.

Ідея була проста: громадянин розвиненої країни, що має чинний закордонний паспорт і пройшов прикордонний контроль на виїзді з власної країни, уже не потребуватиме повторної перевірки на грузинському пропускному пункті. Внаслідок цього скасували візи для громадян Сполучених Штатів, Канади, Японії та Європейського Союзу. Ця реформа була швидка і проста, на її запровадження пішло лише два місяці.

Водночас ми запропонували двосторонню, але асиметричну візову лібералізацію російському урядові: були готові скасувати свої візи для Росії, якщо та спростить візовий режим, скажімо, видаючи візи на кордоні. Росія не виявила жодного інтересу, щоб змінити свою візову систему. Та ми все одно вирішили перші піти назустріч і почали ставити візу на кордоні. Згодом ми в односторонньому порядку скасували візи також і для росіян.

Ті, хто побоювався візової лібералізації, були певні, що вона становить пряму загрозу національній безпеці та ринкові праці. Вони наполягали, що відкриваючи свої кордони в односторонньому порядку, ми втрачаємо козир, висуваючи аналогічну вимогу до інших країн. Противники доводили також, що на грузинську територію пробиватимуться терористи та невибагливі до зарплат робітники, які відбиратимуть роботу в грузинів. Незабаром хибність цих тверджень стала очевидна.

Пізніше Грузія відкрила кордони ще для більшої кількості країн. Безвізовий режим було поширено на членів Європейської економічної спільноти, Ради співробітництва країн Перської затоки, Мексику, Південну Корею. 2007 року Румунія та Болгарія приєдналися до Євросоюзу, отже, безвізовий режим поширився й на їхніх громадян. На той час ВВП на душу населення в Румунії становив \$12000, тож ми поставили собі запитання: якщо громадянам із країни ЄС, де ВВП на душу населення становить лише \$12000, дозволено в'їжджати до Грузії без віз, то чому б нам не дозволити те ж саме й для інших країн з аналогічним рівнем розвитку? Смішно було б думати, що трудові мігранти зі значно багатших за Грузію країн масово посунуть сюди. Зрештою у безвізовому списку Грузії опинилося дев'яносто чотири країни. Наша позиція була така: навіть якщо партнери вимагають затрат часу та сил наших громадян для отримання їхніх віз, ми не чинитимемо так само стосовно їхніх громадян.

Безвізовий режим означав, що інвестори та туристи могли приїхати до Грузії, витратити тут гроші, купувати наші продукти й послуги і робити свій внесок у розвиток нашої країни. Грузія перетворилася на одне з небагатьох місць на Землі, де б громадяни Ірану та Ізраїлю одночасно могли б зустрітись та робити ставки в одному й тому ж казино, не мусячи отримувати візи для в'їзду в нашу країну.

Щоб ще більше полегшити цю процедуру для закордонних відвідувачів, ми ухвалили ще одне, дуже важливе рішення: звільнили цивільну авіацію від шкідливого протекціонізму. Грузія цілком прийняла політику «відкритого неба», що відкривала країну для всіх авіаліній, не вимагаючи жодних двосторонніх угод про авіарух. Аеродроми приватизували та відремонтували. Рейсів додалося, а в країні з'явилося кілька нових авіакомпаній. Зростання конкуренції знизило ціни: протягом десяти років вартість квитка Тбілісі-Стамбул та зменшилася на 65%, а Тбілісі-Київ – на 45%. Дешеві авіалінії знизили ціни навіть ще більше.

Число відвідувачів почало зростати зі швидкістю 40% щороку, сягнувши 2013-го п'яти цілих чотирьох десятих мільйона людей – приблизно на 25% більше за населення країни. Візова лібералізація та політика відкритих кордонів, поєднана з покращенням інфраструктури, підняли кількість туристів до рівня, що його неможливо було уявити ще 2004 року.

Відкриття фармацевтичного ринку

Для Грузії з її низькими доходами населення, де середня місячна зарплата 2003 року була нижча \$60, ціни на ліки багато на що впливали. Щоб залагодити цю проблему, ми вирішили усунути вхідні бар'єри для фармацевтичного ринку та запровадити у тому секторі засади вільного ринку.

Перед реформою держава мала досить незграбні вимоги до аптек, що їх було згруповано у три класи. Щоб отримати дозвіл на торгівлю, кожна аптека мала задовольнити вимоги, що висувалися до її розряду. Міністерство охорони здоров'я контролювало все, що можна і чого не можна, – починаючи від розміру торговельного приміщення й закінчуючи переліком предметів, що їх дозволялося носити працівникам аптек у кишенях свого

спецодягу. Ці постанови й положення надмірно підвищували витрати на відкриття аптеки і обмежували конкуренцію. Лише великі гравці могли залишатися на цьому ринку, де домінувало лише три великих аптечних мережі. Високі вхідні бар'єри, непомірна вартість імпорту та низька конкуренція – усе це негативно позначалося на галузі.

Першим кроком цієї реформи стало скасування ліцензійних та дозвільних вимог. Ліцензію на імпорт скасовано, імпорт спрощено, а фізичні та технічні вимоги для відкриття аптеки – лібералізовано. Роздрібну аптеку можна було тепер відкрити просто у лікарні. Їхня класифікація на три категорії збереглася. До першої було зараховано аптеки, що бажали мати дозвіл на торгівлю психотропними речовинами – для цих потрібно було пройти через дозвільну систему. Заклади другої категорії мали просто повідомити Міністерство охорони здоров'я про своє відкриття: відпала необхідність у ліцензіях та дозволах, що були потрібні раніше. Аптеки третьої категорії (яткові торговельні точки) дозволялося ставити будь-де, включно з роздрібними крамницями. Ми знали, що цих реформ замало, але навіть через них наразилися на відчутний опір бюрократів та аптечних мереж.

На додачу до цих обмежень, компанії мусили ще й давати раду з додатковими імпортними процедурами. Лише зареєстровані в країні ліки дозволялося імпортувати. Потрібна була величезна маса паперової тяганини, щоб довести лікувальні ефекти та безпечність тих чи тих ліків. Часто обмеження та процедури поширювалися на вже зареєстровані раніше ліки. До реформ 2010-го імпортери мусили, наприклад, кожних п'ять років доводити з нуля нешкідливість та ефективність аспірину – препарату, створеного ще сторіччя тому, що його продають скрізь у всьому світі.

З огляду на маленький ринок, крупні фармацевтичні фірми вирішували взагалі не морочитися з реєстрацією їхніх ліків у Грузії. Місцеві імпортери оббивали пороги великих компаній, пропонуючи їм реєстрацію їхніх ліків для грузинського ринку в обмін на ексклюзивні права на їхній продаж. Ці ексклюзивні угоди призводили до завищених цін.

Щоб залагодити ці проблеми, ми шукали, як спростити процес, внаслідок якого ліки могли потрапляти на грузинський ринок. Щоб зробити

ліки, схвалені у розвинених країнах, доступними також і для Грузії, вирішили делегувати процедури реєстрації: препарати, перевірені та схвалені для продажу визнаною регуляторною агенцією, на кшталт Управління їжі та медикаментів США чи її європейськими аналогами, автоматично отримували доступ і на наш ринок. Цей захід скасував реєстрацію для більшості ліків. Отже, проходити процедуру реєстрації мало тільки тих небагато питома грузинських медикаментів і ліків, що не використовувалися у розвинених країнах.

До наших реформ імпортер не мав права вивезти ліків, вироблених для іншої країни через вимоги до упаковки. Ця заборона на «паралельний імпорт» примушувала купувати препарати напряму у виробника. Щойно ж такий паралельний імпорт було дозволено, виникла можливість торгуватися за ціну (навіщо їм купувати ліки у великого фармацевтичного виробника, якщо можна завезти їх від дистриб'ютора з будь-якої країни й за нижчою ціною?). Цей аргумент використовували в перемовинах, примушуючи виробників знижувати їхні ціни.

Місцевим аптечним мережам не сподобалася ідея спрощення процедур імпорту ліків чи скасування різних обмежень, оскільки ці зміни спричиняли стосовно них зростання конкуренції. Деякі політики та бюрократи приєдналися до кампанії з дерегуляції, стверджуючи, що нові правила дозволять продаж небезпечних ліків сумнівної якості.

Водночас політики різних переконань, як усередині, так і поза парламентом, не припиняли спекулювати на тему високих цін на ліки в Грузії. Багато хто вірив, що збільшення державного втручання зменшить вартість ліків. Частиною такого втручання вони бачили закріплення державою цін на ліки та запровадження максимальної норми прибутку для роздрібних торговельних точок. Але ці люди забували про неминучі наслідки закріплених цін на норми прибутку: дефіцит препаратів та перехід торгівлі ними на чорний ринок.

Ще 2004 року уряд знав, що лібералізація фармацевтичного сектору була критично необхідною. Проте досягти повної дерегуляції було неможливо: через протиріччя та конфлікт інтересів лібералізація забрала кілька років.

Головну внутрішню опозицію вдалося подолати 2009 року, коли у своєму щорічному зверненні до парламенту про стан країни уряд подав на розгляд законопроект про відкриття цього ринку. Закон незабаром ухвалили, створивши завдяки цьому відкритий і конкурентний ринок. Невдовзі міжнародні фармацевтичні компанії почали відкривати свої склади в Грузії. До реформи в них був лише один дистриб'ютор. Після реформи вони постачали всі аптечні мережі, а також невеличкі аптеки та лікарні. 2011-го, через півтора року після запровадження цих змін, ціни на ліки знизилися більше, ніж на 20%. Ліки стали доступніші й з'явилося ще кілька аптечних мереж (Рудер та ін., 2014).

Акт економічної свободи

Російське вторгнення і п'ятиденна російсько-грузинська війна серпня 2008 року разом із тогорічною глобальною фінансовою кризою створили нові проблеми для грузинської економіки. Високі темпи зростання ВВП, що існували з 2004-го по 2007 рік, зникли. Грузія мусила укласти нову стэнд-бай угоду з Міжнародним валютним фондом. На тлі цих подій під кінець 2008-го стало очевидно, що нам доведеться боротися за збереження всіх досягнень. За поточну мету стало проектування такої собі гамівної сорочки, що б гарантувала незворотність запроваджених урядом протягом попереднього періоду реформ та дала б змогу закласти підвалини для непохитності засад економічної свободи. Життєво необхідним для економіки було лишатися привабливою для інвесторів; слід було докласти зусилля для гарантування стабільності бізнесового середовища і дати чіткий сигнал того, що держава й надалі дотримуватиметься запроваджених принципів вільного ринку.

Ми мали дотримуватися ключових засад економічної свободи: бути маленькими і надалі вести консервативну фіскальну політику. Щоб забезпечити дотримання цих засад, було ухвалено Акт економічної свободи. Цим актом урядові заборонялося запроваджувати нові податки чи підвищувати ставки оподаткування інакше, ніж через всенародний референдум, як і створювати нові регуляторні органи влади чи запроваджувати

нові типи ліцензування й дозволів. Цим Актом також запроваджувалася верхня припустима межа співвідношення державних видатків до ВВП у розмірі 30%, державного боргу до ВВП у межах 60%, та дефіциту держбюджету на рівні 3%. Декотрі з цих правил один до одного відповідали Маастріхтським критеріям, що забезпечували стабільність ЄС, та Пактові зростання, сприяючи легкому і м'якому переходові до єврозони.

Ідея Акта економічної свободи спершу не мала популярності навіть у самому уряді. Дехто сумнівався у необхідності держави самообмежуватися, натомість такого зобов'язання доти просто не існувало. Так звані економічні експерти висловлювалися проти цього акта. Міністерство фінансів виступало проти нього, виборовши для себе виняток для акцизу, ставку на який можна було змінювати без референдуму. Якби ухвалили першу редакцію, це унеможливило б встановлення акцизу на мобільні телекомунікації, як це зробив пізніший уряд. Цей закон також забороняв вводити будь-які обмеження на обмін валюти, відкриття банківських рахунків та обіг коштів. Законодавством уже було запроваджено декотрі положення Акта економічної свободи. Зокрема, грузинська регуляторна політика вже зобов'язувала мати вільний рух капіталу, але Національний банк досі тримав у руках важелі для зміни цієї норми. Щоб запобігти цьому на майбутнє, уряд прагнув запровадити ці норми на вищому, конституційному рівні.

Опозиція до закону була і з боку впливових міжнародних організацій. Європейський Союз, МВФ та інші рішуче виступали проти цієї ідеї. Ми вже раніше наражалися на їхню протидію, але цього разу вона була сильніша. Наприклад, 2004 року уряд утаємничив МВФ у свої плани знизити податки, спростити й лібералізувати податковий кодекс та дерегулювати декотрі державні агенції. Позиція МВФ була така: «Ви не маєте жодної гадки, що коїте». Через таку політику нам пророкували тотальну бюджетну катастрофу. Через рік після запровадження цих планів бюджетні надходження майже подвоїлися і було досягнуто фіскальної стабільності. Аналогічна річ сталася 2004 року, коли проти нашого плану масивної приватизації виступив Світовий банк. Чимало європейських дипломатів ляляли наші плани приватизувати морські порти; вони відкидали наші висновки та читали нам лекції на тему неминучого розвалу країни.

Брюссельським важковаговикам було жах як страшно чути про наміри уряду накласти обмеження на держвидатки, дотримуватися суворої фіскальної політики та обмежувати регуляторні можливості. Вони попереджали, що прогрес Грузії у прозахідному напрямі заглухне й зійде на пси. Ми пішли на компроміс і погодилися, що за особливих обставин уряд повинен мати можливість порушувати ті межі. Скажімо, тимчасове (на три роки) підвищення податків не потребувало референдуму, але у такому разі уряд був зобов'язаний подати для узгодження парламентові фіскальні параметри на два наступних роки, і ці параметри мали свідчити про прагнення повернутися до встановлених меж. З остаточної версії закону також було вилучено обмеження уряду запроваджувати нові регуляторні органи. Зі суперечливою історією та ціною компромісів парламент таки прийняв у липні 2011-го цей Акт економічної свободи. Один із компромісів – відтермінувати набуття ним чинності до 2014 року.

Історія довела нашу слухність: європейські партнери незабаром пішли за нашим прикладом. На зорі суверенної боргової кризи ЄС декотрі країни-члени запровадили аналогічні поправки до власних конституцій, встановлюючи цим фіскальну відповідальність у відповідних юридичних формулюваннях. Вони запровадили «боргові гальма» та обмеження на держвидатки, щоб уникати небезпек безвідповідальності та розбещеності уряду.

Лазіка: незакінчена історія

Не зважаючи на сильне економічне зростання, ми прагнули підняти його до двозначних цифр. Також ми хотіли дати раду з проблемою регіональних розбіжностей у розвитку. Спадком советів була недорозвиненість Західної Грузії включно з чорноморським узбережжям, порівняно з рештою країни. Ця нерівність особливо вражала на територіях, що прилягали до сепаратистської провінції Абхазія, окупованої російською армією. Щоб якось привабити до цього регіону, ми вирішили розбудувати нове портове місто Лазіка, що оточувало глибоководний морський порт на Чорному морі за кілька кілометрів від Абхазії.

Планували перетворити це нове місто на центр економічної активності у Західній Грузії. Воно повинно було отримати міжнародно гарантовану економічну свободу та верховенство права, низькі податки та спрощені правила для ведення бізнесу – ці риси мали привабити приватні інвестиції. Ідея була схожа на концепцію вільних міст із власним правовим, економічним, адміністративним та політичним статутом, що виникли повсюди у світі.⁰¹

Лазіка повинна була отримати гарантовану конституцією правову автономію; мало бути засновано незалежне судочинство на ґрунті загального права. Ми хотіли, щоб кожен, хто живе чи розбудовує бізнес у Лазіці, мав змогу обирати юрисдикцію для підсудності та розв'язання суперечок. Вирішили запозичити модель права, обравши британську систему як найдоречнішу.

Лазіка мала стати чорноморським Гонконгом. Система місцевого самоврядування не повинна була залежати від центрального уряду. Місцеві органи влади мали вирішувати, який тип інституціонального ландшафту найзручніший для Лазіки: управлінський чи демократичний. Усі ці питання мало бути врегульовано на рівні конституції. Лазіка повинна була стати місцевістю з власною автономною системою права (оподаткуванням, ринком праці, судами, адміністрацією), але залишатися частиною суверенної держави в решті аспектів. За винятком особливого фіскального та адміністративного устрою, ключовим елементом була стабільна, запозичена система права, відродження ідеї прискореної урбанізації у містах Східної Європи на основі Магдебурзького права.⁰²

Економіка Лазіки мала бути цілком відкрита: запозичена система права повинна була дбати про суворий захист прав власності, можливість будь-ким використовувати будь-яку валюту за власним вибором, і що інфраструктурні проекти мали запроваджуватися й розвиватися приватними власниками та інвесторами. Єдиною сферою відповідаль-

ності уряду було з'єднати Лазіку з Грузією високоякісними комунікаціями та створити необхідні державні агенції.

Проект Лазіка було відкладено на полицю після парламентських виборів 2012 року, оскільки новий уряд вельми скептично поставився до цієї ідеї. Аналогічні проекти запроваджують і розвивають усім світом. Скажімо, у Гондурасі зараз будують нові міста (там їх називають Зонами для зайнятості та економічного розвитку [ЗЗЕР]).⁰¹ Тамтешній підхід такий же, як і той, що його планували для Лазіки. Не зважаючи на те, що зараз проект заморожено, ми віримо що він колись відродиться.

Еластичність грузинської економіки

Грузинські реформи принесли осяжні результати. Державні установи стали прозоріші та продуктивніші, а економіка отримала те пожвавлення, що його їй так бракувало, давши можливість країні успішно протистояти несподіваним випробуванням, більшість з яких надходило ззовні.

Чудовою ілюстрацією цього є спосіб, у який Грузія спромоглася дати раду викликам, що постали через російське торговельне ембарго, особливо стосовно вина. Грузинські вина є національним брендом.⁰² У країні понад п'ятсот унікальних сортів винограду.

Упродовж десятиріч головним ринком збуту грузинських вин був Союзний Союз, а потім – Росія. Російський уряд використав таке становище як політичну зброю, заборонивши імпорту грузинського вина разом із рештою грузинських продуктів 2006 року. (Росія також заблокувала транспортні шляхи та обірвала поштове сполучення з Грузією.) Ці кроки були відповіддю на встановлення в Грузії нової влади, яка відмовлялася лишатися сателітом Росії, заарештувала двох російських шпигунів та демонструвала цілковиту рішучість обстоювати свої національні інтереси.

Мабуть, не дивно, що дехто в Грузії почав виступати за накладення відповідного ембарго й на російську продукцію. Інші вимагали примусової

01 В оригіналі – зона LEAP: особлива вільна юридична, економічна, адміністративна та політична юрисдикція.

02 Магдебурзьке право було привілеєм міст у середньовічній Європі, де будь-який населений пункт мав незалежність від місцевого правителя. Цю правову систему можна було запозичувати; судом «вищої інстанції» було місто Магдебург.

01 Каха Бендукідзе був членом ради ЗЗЕР (ZEDE).

02 Грузія, можливо, є історичним місцем виникнення вина: археологи знайшли свідчення процвітання виноградарства на території сучасної Грузії ще сім тисяч років тому.

націоналізації російського капіталу, інвестованого в Грузію. Але країна не пішла на жоден із цих кроків. Натомість іще більше відкрила власну економіку.

На щастя, грузинська економіка вже почала пожинати плоди своїх основних реформ. За рік до накладення ембарго щорічне зростання грузинської економіки становило 9%, а динаміка зовнішньої торгівлі була вельми позитивна. Навіть після запровадження цієї незаконної торговельної заборони грузинська економіка зросла на 10.4%. Роком пізніше, у 2007-му, збільшення сягнуло пікової величини – 12%. Тому загальний ефект від ембарго був мінімальний.

Однак виноробні регіони сильно постраждали від російської заборони на імпорт. Політичні опоненти уряду намагалися збурити народ, обвинувачуючи чинний уряд у «роздражнюванні» Росії та у необережності. Знадобилося неабияке терпіння, щоб пояснити ситуацію зворохобленому населенню.

За політичної підтримки держави компанії шукали нові ринки. І поміж цих експортних ринків з'явилися постсоветські держави, країни ЄС, Сполучені Штати та навіть Китай. Із цього мали зиск грузинські винороби: середня ціна експортованого вина за літр зросла з \$1 наприкінці 1990-х та \$2 упродовж 2000-05 рр. аж до \$3.50 на 2008 рік. Спроба Росії зруйнувати грузинську економіку провалилася.

Міжнародні рейтинги Грузії

Індекс легкого ведення бізнесу від Світового банку (2007-2014 рр.) надає об'єктивні показники стану регулювання бізнесу. 2006 року Грузія посідала сто дванадцять місце серед ста вісімдесяти однієї країни. Уже роком пізніше вона піднялася на тридцять сьому сходинку, здобувшись на славу найкращої країни-реформатора. Покращення тривало: згідно з останнім випуском «Легкого ведення бізнесу» 2013 року Грузія посідала восьме місце поміж ста вісімдесяти дев'ятох економік. Країна вийшла на перше місце за легкістю реєстрації власності, на друге – за швидкістю отримання дозволів та на сьоме – за легкістю реєстрації бізнесу.

Грузія також зробила безпрецедентний прогрес за Індексом сприйняття корупції (ІСК) (Трансперенсі Інтернешнл, 2004, 2012); вона – єдина з колишніх советських республік, чий рейтинг за контролем над корупцією різко зросли. Грузія піднялася зі сто тридцять четвертого місця (2004 р.) до п'ятдесят першого (2012 р.), опинившись попереду декотрих країн ЄС. Вона була ще успішніша у подоланні корупції, ніж це впливає з рейтингів індексу споживчих цін, що підтверджують звіти Глобального корупційного барометра, що їх готує Трансперенсі Інтернешнл. 2013 року менш ніж 4% з-поміж опитаних грузинів сказали, що їм чи їхнім родичам випало відчути корупцію протягом останніх п'яти років (Трансперенсі Інтернешнл, 2013).

2013 року Інститут Фрейзера (Гвортні, Голл та Ловсон, 2013) ставили Грузію на двадцять п'яте місце у світі за рівнем економічної свободи. З-поміж ста п'ятдесяти двох оцінюваних країн Грузія посідає своє місце в категорії «найвільніших». Згідно зі звітами «Heritage Foundation» та «The Wall Street Journal», Грузія піднялася з дев'яносто першого місця (2004 р.) на двадцять перше (2013 р.) (Фойльнер, Майлз і О'Грейді, 2004; Фойльнер, Голмз та Міллер, 2013). Грузія досягла найшвидшого прогресу за місцями у міжнародних рейтингах з 2004-го по 2012 рік.

Мети, що ми її поставили собі 2004 року, – мати двозначні темпи зростання, – досягнуто лише частково: це вдалося зробити 2006-го, 2007-го та протягом першої половини 2008 року, але війна з Росією фактично убила перспективи сильнішого економічного розвитку. Втім, і сьогодні двозначне зростання залишається найважливішою економічною метою країни.

Ми впровадили чимало реформ, декілька з них – унікальні. Найвищим результатом перетворень стала мирна й демократична зміна уряду 2012 року після парламентських виборів. «Реформатори» передали владу своїм наступникам, себто політичним опонентам, у спосіб, знаний лише країнам із бездоганим та перевіреним часом демократичним послужним списком. Вільні, прозорі та визнані чинними міжнародною спільнотою вибори стали логічним наслідком тривалого та напруженого десятиріччя, яке з країни, що мало не розвалюється, перетворило Грузію на регіонального та глобального лідера у багатьох сенсах.

Посилання

- Наталі Баррос, видання 2014 р. *Політреформи у колишніх советських республіках Грузії та Киргизстані: аналіз та огляд країн*. Гопподж, Нью-Йорк: Нова Саенс Паблішинг.
- Ларіса Буракова. 2011. *Чому в Грузії вийшло?* Москва: Альпіна Бізнес Букс.
- Едвін Фойльнер, Марк Майлз і Мері Анастейша О'Трейді, видання 2004 р. *Індекс економічної свободи*. Вашингтон, Округ Колумбія: «Heritage Foundation» та «The Wall Street Journal».
- Едвін Фойльнер, Кім Голмз та Террі Міллер, видання 2013 р. *Індекс економічної свободи*. Вашингтон, Округ Колумбія: «Heritage Foundation» та «The Wall Street Journal».
- Джеймс Гвертні, Джошуа Голл та Роберт Ловсон, вид. 2013 р. *Економічна свобода у світі*. Ванкувер: Інститут Фрейзера.
- Міжнародний республіканський інститут. 2012. *Огляд грузинської громадської думки*. Вашингтон.
- Роберт Е. Ловсон та Ларіса Буракова. 2014. *Грузинська Революція троянд: Як одна країна покінчила з минулим, трансформувала економіку та стала модельним прикладом для будь-яких реформаторів деінде*. Гватемала Сіті: *Universidade Francisco Marroquin*.
- Фредерік К. Рудер, Андрія Урушадзе, Каха Бендукідзе, Майкл Д. Теннер та Кейзі Гівен. 2014. *Реформа сфери охорони здоров'я у Грузії: дорожня карта для реформ сфери охорони здоров'я у постсмашикінських країнах і не лише*. КріейтСпейс Індепендент Паблішинг Плетформ.
- Трансперенсі Інтернешнл. 2004. *Індекс сприйняття корупції*. Берлін.
- Трансперенсі Інтернешнл. 2012. *Індекс сприйняття корупції*. Берлін.
- Трансперенсі Інтернешнл. 2013. *Індекс сприйняття корупції*. Берлін.
- ЕКЕОН (Економічна комісія по Європі Об'єднаних Націй). 2000. *Європейський економічний огляд, № 1*. Нью-Йорк: Об'єднані Нації.
- Світовий банк. 2007. *Легкість ведення бізнесу*. Вашингтон.

Світовий банк. 2012. *Подолання корупції у державному секторі: хроніка грузинських реформ*. Напрями розвитку. Вашингтон.

Світовий банк. 2013. *Легкість сплати податків 2013 р.* Вашингтон.

Світовий банк. 2014. *Легкість ведення бізнесу*. Вашингтон.

Україна

Найбільші надії, найбільші розчарування

Олег Гаврилишин

18 листопада 1989 року, невдовзі після падіння Берлінського муру, я вперше від свого народження повертався до України. Мною опанували емоції тієї миті, коли таксі проминало годинникову башту на центральній площі Києва, і я побачив напис дня тижня та місяця українською. Вочевидь я не дарма провів усі ті недільні ранки в українській школі Торонто. Спалах, що я відчув його, відображував надію та очікування того, що Україна стане незалежна і звільниться від пут недолуго керованої соціалістичної системи.

1992 року аналітик Дойче Банку оцінював перспективи України як найкращі серед колишніх советських республік. Ця величезна надія перетворювалася на несамолюбне розчарування мірою того, як перший президент Леонід Кравчук ігнорував економічні реформи та спокійно спостерігав за розгортанням тривалого економічного занепаду. Протягом десятиріччя «свої» люди з глибоко вкоріненими приватними інтересами захопили як демократичні, так і економічні інституції, спричинивши

Олег Гаврилишин – ад'юнкт-професор економіки в Університеті Джорджа Вашингтона; професор-відвідувач у Центрі європейських, російських та євразійських досліджень при Університеті Торонто; заступник міністра фінансів України (1992-1993 рр.); заступник директора II Європейського департаменту Міжнародного валютного фонду (1996-2003 рр.). Автор хотів би висловити подяку Інститутіві Пітерсона та іншим авторам і редакторам цієї книжки за надану йому можливість приєднатися до такої видатної групи експертів та практиків перехідного періоду. Цей розділ значно виграв від проникливих зауважень Андерса Аслунда, Олександра Мотилія та учасників Будалештської конференції 6-7 травня 2014 року, а також за допомогу в редагуванні, що її надав Віджей Хоса. Шьофан Менг надзвичайно ефективно шукав дані, форматував текст та допомагав готувати таблиці та графіки.

одну з найглибших економічних рецесій на всьому посткомуністичному просторі.

Коли 1994 року президентом було обрано Леоніда Кучму, він знову оживив мої надії, вдавшись до серйозних економічних реформ. Ці зусилля, однак, розчарували обмеженістю охоплення, до того ж і їх було відкочено назад упродовж кількох наступних років.

У листопаді 2004-го Майдан Незалежності (або просто Майдан, як його тоді називали), став місцем та символом Помаранчевої революції, що втретє пробудив надію – уже під президентством Віктора Ющенка. Та цього разу розчарування було ще більше, а економіка продовжує відставати.

Перемога Євромайдану в лютому 2014-го та чисті й загалом переможні вибори президента, Петра Порошенка, відкрили нове вікно можливостей. Чи ж станеться нарешті диво цього, четвертого разу? Для цього недостатньо лише сподіватися, слід працювати.

За іронією долі годинник на тій київській вежі, що її було спалено у протистоянні з міліцією, символізує надію. Хоча зараз центральним є питання, як краще йти вперед, щоб уникнути ще одного розчарування, але хороші аналітики ніколи не забувають прислів'я про те, що хто забуває історію, приречений її повторювати. Отже, цей розділ буде зосереджено на короткій історії і намагатиметься пояснити, чому вже тричі підряд надії перетворювалися на розчарування.

Цей розділ поділено на три частини. У першій дано загальний огляд прогресу України у переході та зростанні продуктивності економіки, покладаючись на низку кількісних показників, таких як Індекс прогресу переходу (ІПП) Європейського банку реконструкції та розвитку. Ці дані підтверджують широку згоду експертів, що Україна просувалася вперед значно повільніше, ніж провідні перехідні економіки Центральної Європи та Балтії. Навряд чи новина, що Україна не виправдовувала очікувань від моменту здобуття незалежності, але спираючись на двадцятип'ятирічні дані, можна глибше дослідити причини. Друга частина містить спробу пояснити відставання української продуктивності. Вона досліджує окремо кожен із п'яти президентських термінів, визначаючи, що б можна було

зробити інакше в кожному з них. Остання – підсумовує знахідки та відкриття всього розділу.

Еволюція економічних та демократичних реформ

Я розгляну три аспекти трансформації України: її прогрес у становленні ринкової економіки та паралельний розвиток демократичної держави, підсумовуючи продуктивність економіки та соціальні наслідки переходу. Щоб визначити, як економічні реформи просувають ту чи іншу країну до становлення ринкової економіки, ЄБРР створив щорічний індекс прогресу. Значення Індексу прогресу переходу (ІПП) перебувають в діапазоні від 1.0 до 4.3.⁰¹

На *графіку 9.1* зображено широку картину для України та шістнадцятих інших перехідних економік між 1990-м та 2012 роком. На ньому показано, що, на відміну від переважної більшості перехідних економік, Україна розпочала з дуже повільного, практично нульового прогресу протягом перших трьох років. Цей період саме відповідає першому колу надій та розчарувань.

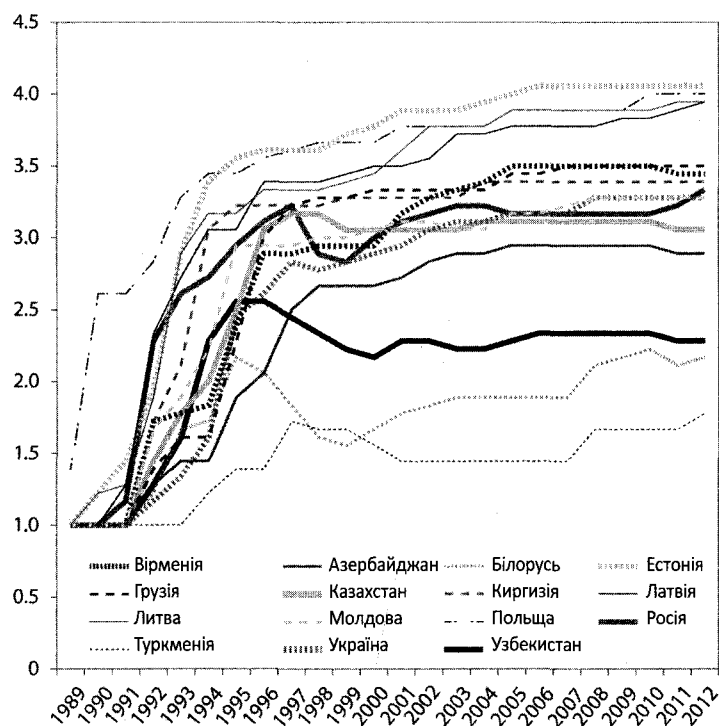
Друге коло розпочалося 1994-го, коли уряд Кучми зробив перші серйозні кроки до стабілізації та реформ. Але незабаром прийшло розчарування, оскільки реформи зупинилися 1996-1997 рр. і попри наступний епізод обмежених зусиль 2000 року Україна продовжувала значно відставати не лише від лідерів у Центральній Європі та Балтії, а й навіть від сусідів по колишньому Советському Союзу (КСС), включно з Вірменією, Киргизстаном, Казахстаном та Росією. Водночас тут після 2000 року не сталося жодного значного відкочування реформ, як це було на більшості території КСС.

Україна прогресувала, хитаючись із боку в бік. Але поза цією очевидною висхідною тривалою тенденцією та відсутністю відкочування назад криється третій цикл надій та розчарування: поразка Помаранчевої революції. Будь-хто, знайомий із цією подією, очікував стрибка в економічних

⁰¹ Цей індекс має свої недоліки, проте їхнє докладне обговорення добряче виходить за межі предмету розгляду цього розділу.

реформах упродовж років після 2004-го та відображення цього у різкому зростанні ІПП. Але нічого цього на графіку 9.1 не видно, бо нічого такого не сталося: це і було третім розчаруванням. Також дещо дивно, що ІПП не зазнав значного відкочування назад після того, як 2010 року Віктора Януковича було обрано президентом.

Графік 9.1 Індекс прогресу переходу (ІПП) в обраних перехідних економіках, 1989-2012 рр.



Примітка: Індикатор переходу відображає думку бюро головного економіста ЄБРР щодо прогресу конкретної перехідної країни. Діапазон значень – від 1.0 до 4.3, що більша цифра – то сильніший показник.

Джерело: Індикатори прогресу переходу Європейського банку реконструкції та розвитку (ЄБРР), www.ebrd.com/downloads/research/economics/macrodta/tic2012.xlsx

На 2013 рік ІПП України досягнув лише 3.3, що ЄБРР визначає як частково ринкова економіка з широким втручанням держави. Сьогодні серед країн КСС вона посідає друге місце після Росії, але від цього мало втіхи, адже вся група продовжує відставати від лідерів з Центральної Європи та Балтії, більшість з яких за широкою згодою вважаються такими, що вже практично завершили перехід.

Шлях України до демократії був трохи щасливіший, ніж її економічний перехід. Завдяки широкому покриттю в ЗМІ як Помаранчевої революції 2004-го, так і революції Євромайдану 2013-14 рр., світ визнав прагнення народу України до демократії – народу, який зрештою змушував іти геть навіть найнеохочіших до того керманічів.

Таблиця 9.1 Рівень демократії в Україні та КСС-9 за версією Дому Свободи, 1992-2010 рр.

Країни	1992	1996	2003	2010
Україна	3	3.5	4.9	4.5
Діапазон для України	1-4	1-4	1-3	1-2
Діапазон для КСС-9	3-5	3-6	5-6	5.0-6.5

Примітка: 1 = найкраще, 7 = найгірше. КСС-9 це Вірменія, Азербайджан, Грузія, Казахстан, Киргизстан, Молдова, Росія, Таджикистан і Україна.

Джерело: Дім Свободи.

Таблиця 9.1 показує зміни у рейтингу рівня демократії в Україні між 1992-м та 2010 роком за версією Дому Свободи. Від початку до середини 1990-х показники України були найкращі в групі КСС-9 та майже такі ж, як і для відсталих балканських країн.⁰¹ Але вже з другої половини 1990-х вона показала певний розворот у демократизації – тенденції, що означалася також і на всьому просторі КСС, окрім країн Балтії. Цей розворот сягнув піку 2003 року напередодні Помаранчевої революції. Попри ці

⁰¹ Гаврилишин (2006) визначає КСС-9 як колишні республіки, крім країн Балтії, що вдалися до помірних економічних реформ. Ця група контрастує з трьома «ледарями», – Білоруссю, Туркменістаном та Узбекистаном – вони практично не відійшли від попереднього соціалістичного режиму.

відкочування, показник України в 4.9 був таки кращий за решту КСС-9, що для них він був у діапазоні 5-6.

Розчарування Помаранчевою революцією чітко відображено у цих показниках: не зважаючи на демократичну перемогу Майдану, реальні поліпшення, що сталися до 2010 року, були вельми обмежені. Свобода ЗМІ та розвиненість громадянського суспільства були достатні, щоб Дім Свободи вже підняв статус України від частково вільної до вільної, але її загальний рейтинг лишився далеко позаду Центральної Європи.⁰¹ Тим часом, рейтинги Індексу сприйняття корупції, що його веде Трансперенсі Інтернешнл, погіршувалися: 2003 року Україна була на сто шостому місці зі ста шістдесяти шістьох (64%), а станом на 2010-й уже на сто сорок шостому зі ста вісімдесятьох (81%).

Центральним питанням продуктивності економіки під час переходу є те, як швидко країна оговтала від неминучого падіння виробництва ранніх його років. Офіційна статистика схильна це перебільшувати через проблему порівняння соціалістичних методів вимірювання виробництва та його визначення для ринкової економіки (ВВП). Випуск в Україні впав більш, як на 50%, а опритомнення від нього не починалося аж до кінця 1990-х.⁰² Вона була поміж останніх, хто почав нарешті оговтуватися, і навіть після більш як двадцяти років країна досі перебуває ближче до нижньої межі у рейтингах доходу на душу населення. Наприкінці соціалістичного періоду оціночний ВВП на душу населення України був приблизно такий самий, як і в Росії, Білорусі та Польщі. На 2012 рік, згідно з даними Світового банку, цей показник для України був близько \$4000 – менше, ніж третина від рівня Польщі (близько \$13000). Підйом Польщі можна пояснити лише її жвавішим просуванням до ринкової економіки, включно

з наступним прийомом до Європейської Спільноти (ЄС).⁰¹ Це порівняння пояснює, чому українці з західних областей переважно підтримують орієнтацію на ЄС – адже через телебачення, подорожі та роботу вони бачать досягнення Польщі, які пояснюють саме орієнтацією на ЄС, що її Польща опанувала ще на початку. На відміну від абстрактних значень ІПП, це порівняння у ВВП відображає причину надій та розчарувань українців.

Можна навести чимало іншої статистики стосовно продуктивності економіки, яка продемонструє її слабкість для України. Прямі зарубіжні інвестиції (ПЗІ) тісно пов'язані зі зростанням продуктивності та існуванням перспектив. Від початку перехідного періоду й аж до 2010 року кумулятивний обсяг ПЗІ на душу населення в Україні становив \$674, ледь-ледь вищий за середній по КСС-9, але значно нижчий за Центральну Європу та Балтію. Очолює цей список Чехія зі своїми \$6337, натомість середній по країнах Балтії показник – \$3876 (ЄБРР, 2011).

Головною причиною, чому перший український уряд обрав шлях поступових реформ, було прагнення уникнути соціальних страждань. Тому доречно оцінити соціальний вплив. Але безперервне протягом десятиріччя падіння ВВП на душу населення наводить на думку, що повільність реформ посилила, а не полегшила соціальні страждання (*графік 9.2*). Індекс людського розвитку (ІЛД), який щороку подає Програма розвитку Об'єднаних Націй, дає ще точнішу оцінку добробуту. Для Польщі, Центральної Європи та Балтії ІЛД трішки впав за чотири-п'ять років перед тим, як помітно зрости. В Україні ж погіршення соціального добробуту було глибше і тривало значно довше.⁰²

01 Показник України в рейтингу «Репортери без кордонів» зрів до 87 станом на 2008 р. Не дивно, що одразу ж після виборів Януковича 2010-го країна різко скотилася на 131-е місце.

02 За довготермінових порівнянь я покладаюся на ВВП на душу населення у доларовому еквіваленті, а не на темпи зростання ВВП, оскільки ВВП обчислюється в національній валюті та не відображає ефекту зростання продуктивності, який потім відкладається у вигляді дефляції. На графіку 9.2 показано номінальні значення, а не за паритетом купівельної спроможності (ПКС). Хоча обидві демонструють одну й ту ж тенденцію.

01 У Гаврилишин (2006) я обґрунтовую тезу, що економічний успіх Центральної Європи та країн Балтії насправді відобразив ту реформу, а членство в ЄС відіграло роль не лише у тисковій, що чинився на відповідні країни, щоб ті реформувалися, а й у підтримці власних прагнень країн та відповідних вимог ЄС. 01.

02 Див. у Гаврилишина (2014), а також ширші дебати між поборниками поступовості та обстоювачами швидких реформ.

Звивиста стежка реформ

Кілька країн впроваджували реформи занадто повільно, вдавалися до хибної політики і навіть відкочувалися назад. Відмінна риса України в тому, що за всіх її президентів перетворення чинилися недолуго: дехто пальцем об палець не вдарив задля них, ще хтось спершу виявляв певну завзятість лише для того, щоб через кілька місяців її втратити.

Реформи за Кравчука (1991-94 рр.): невпевнений початок

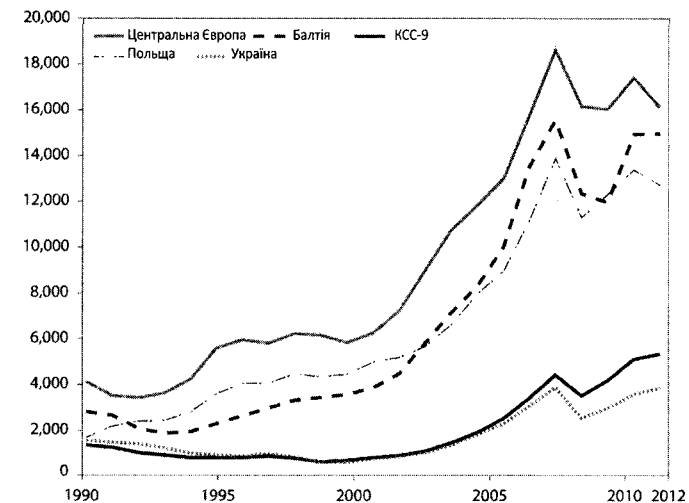
Гласність, запроваджена советським лідером Михаїлом Горбачовим, спричинилася до підйому народних опозиційних рухів, що обстоювали демократичну та економічну лібералізацію включно з незалежністю республік. В Україні таким популярним був «Народний Рух», що став знаряддям здобуття незалежності; його лідери досягли згоди з провідними членами української комуністичної партії, зокрема з Леонідом Кравчуком, який очолив український парламент у липні 1990 року. Після невдалої спроби перевороту в Москві у серпні 1991-го Кравчук відхрестився від комуністичної партії. 24 серпня парламент, що в ньому домінували комуністи, проголосив незалежність України від Советського Союзу. 1 грудня 1990 року 90% українців проголосували за незалежність країни. Кравчук принагідно виграв президентські вибори.

Президент подбав, щоб, на відміну від країн Центральної Європи, більша частина верхнього ешелону перейменованої комуністичної партії лишилася при владі. Його уряд вельми незначно цікавився економічними реформами. Виникає важливе запитання: «Чому?» Серед українців – як тоді, так і зараз – побутує думка, що його справою було підтримати незалежність, отже, пріоритетом стала розбудова державності – заснування нових політичних інституцій, нової філософії, нових символів, таких як тризуб та блакитно-жовтий прапор. Кравчук виконав свою частину угоди, що вважають його великою заслугою. Відсутнє адекватне розуміння, що тодішня затримка економічних перетворень призвела до убогої продуктивності економіки, відкрила широкі можливості для зростання олігархії

та ослабила економіку так, що на 2014 рік Україна виявилася неймовірно вразливою до нинішньої життєвої загрози її суверенітету.

Попри силу популярності «Руху» в організації демонстрацій на підтримку незалежності в 1990-1991 рр., його лідер В'ячеслав Чорновіл отримав лише 23% на президентських виборах. Тарас Кузьо та Андрю Вілсон (1994, с. 41) пояснюють Кравчукову перемогу його диявольською угодою з «Рухом»: підтримати здобуття незалежності за умови, що він та його колеги в перейменованій комуністичній партії вимагатимуть більше місць у новому уряді (себто, жодної люстрації). Обидва боки угоди дотрималися, що в результаті подавали у загальній та вигідній інтерпретації-поясненні, чому було відкладено економічні реформи: пріоритетними стали завдання розбудови країни, українізація інститутів уряду, законів, структур і символів.

Графік 9.2 ВВП на душу населення у деяких перехідних економіках, 1990-2012 рр.



КС-9 = Вірменія, Азербайджан, Грузія, Казахстан, Киргизстан, Молдова, Росія, Таджикистан та Україна.

Джерело: Світовий банк, Світові індикатори розвитку.

Я не заперечуватиму, що державотворення для колишньої советської республіки було важче, ніж для вже давно суверенних країн Центральної Європи, як детально це проаналізував Александер Мотиль (1993). Також не вважаю, що державотворення потрібно було відкласти, надавши перевагу економічним реформам. І те, й те було однаково необхідне: слід було визнати факт, що сильна економіка є одним зі стовпів міцного суверенітету та державності. Те, що це було можливо зробити, найкраще ілюструє їхнє одночасне і з самого початку запровадження у країнах Балтії та, меншим чином, у деяких інших республіках, таких як Вірменія та Молдова.

Реформи було відтерміновано з низки різноманітних причин: швидко просуватися до економічних змін було не в інтересах комуністичної еліти України. Як і всі колишні панівні класи у комуністичних країнах, вона прагнула втримати владу, щоб мати якнайбільше часу, щоб перетворитися на новопосталих капіталістів. Для цієї мети та угода була просто ідеальна: стара партноменклатура залишала за собою контроль над роботою держави, натомість відтермінована економічна лібералізація надавала їм удосталь часу, щоб перегрупуватися та поступово створити сприятливі умови для накопичення капіталу в нових приватних підприємствах. Інколи вони накопичували капітал завдяки «прихватуванню», що її Андерс Аслунд уже згадав у п'ятому розділі про Росію. Але з часом старі еліти розробили законні, на перший погляд, способи переписувати гроші та активи на власну користь. Засновуючи приватні фірми, пов'язані контрактними зобов'язаннями з великим державним підприємством, що могло брати позики від центрального банку під 40% річних за умов понад тисячовідсоткової інфляції, а ті, натомість, давали змогу державному підприємству «переказувати» тій приватній фірмі значні суми через переплати за послуги чи матеріали, яка їх начебто надавала. Ця хитрість була лише однією з багатьох «законних» схем, за якими величезні обсяги ресурсів перетікали у новий приватний сектор. За Кравчука ті суми ще не були достатньо великі, щоб нові капіталісти досягли статусу олігархів, але зародки цього явища виникають саме за часів його президентства.

Найпомітніший зародковий олігарх того періоду виповз на світ Божий під личиною прем'єр-міністра Юхима Звягільського, директора вугільної

шахти ще советських часів з Донбасу, який разом зі своїм колегою Валентином Ландиком стали олігархами. На кінець 1994 року група інших «видатних» осіб, до якої входив Григорій Суркіс, Віктор Медведчук та Ігор Бакай, теж тримали в своїх руках чималі активи в різних секторах промисловості по всій країні. Вони, зрештою, стали прихильниками наступного президента – Леоніда Кучми.

Історія ще має переглянути порівняно піететну інтерпретацію Кравчукового навернення «на шлях праведний» (підтримку незалежності), адже як тодішній лідер нації він вчинив «невеличку» помилку, надавши надто низький пріоритет економічним реформам. Варто відзначити й інші аспекти цієї звичної інтерпретації. Аргумент на користь відтермінування перетворень містив дещо більше, ніж просто надання першочергової ролі державотворенню. Уряд Кравчука також заявляв, що він прагне захистити суспільство від страждань «шокової терапії». Зараз, через двадцять років, нам зрозуміло, що по всьому посткомуністичному регіонові соціальні страждання були насправді значно більші у повільно реформованих країнах. Припустімо, що тоді про це ще ніхто не підозрював, тож можна було б це назвати «широю» політичною помилкою. Але виходячи з масштабу особистих зисків, які потекли до рук інсайдерів, впливає, що вони могли добре знати про цю «помилку» ще тоді.

Інша причина, що нею намагаються пояснити ту затримку, був начебто брак економічної експертизи: мовляв, спочатку без зайвого поспіху дізнаймося, продумаймо, яким має бути найкращий шлях до ринку, і лише потім берімося лібералізувати економіку. Але й це твердження значно перебільшене. Це правда, що економістів, обізнаних із ринковими економіками, тут було не так багато, як у імперському центрі, але цілком достатньо, щоб розробити програму реформ та очолити їх. Починаючи з 1990-1991 рр., у різних неформальних групах, що розробляли стратегії перетворень, було задіяно кількох гравців. До них належали найвизначніші члени «Руху»: економісти Віктор Пинзеник та Олександр Савченко, декотрі директори заводів, як-от Володимир Пилипчук, Володимир Лановий, що його Кравчук узяв було до себе міністром із реформ економіки із завданням розробити програму таких змін, та Віктор Ющенко, який

очолив Національний банк України на початку 1993 року. Ще від початку тут з'явилися зарубіжні економічні таланти – дехто з української діаспори Канади та Сполучених Штатів, дехто – з міжнародних організацій та академічних установ.

Як і більшості демократичних незалежних груп, вітчизняним реформаторам забракло дисципліни, що їм мали старі комуністи, і вони постійно чубилися одне з одним, що значно підривало їхній вплив. Але їхні знання було проігноровано навмисно. Протягом кількох місяців після початку роботи нового уряду команда Ланового, за певної зовнішньої підтримки, розробила програму стабілізації та проведення ринкової реформи, яку вважали гідним початком для перемовин із Міжнародним валютним фондом та Світовим банком для отримання їхньої підтримки. Але кабінет Кравчука відхилив її як недостатньо зрілу та занадто амбітну, і Лановий невдовзі відійшов. Та що казати: налаштовані на реформи економісти не мали підтримки навіть у самому «Рухові» (Умрихіна, 2013).⁰¹ Засновники та головні провідники «Руху» були переважно літераторами, чий філософські погляди на ринкову економіку не завжди узгоджувалися з неокласичним способом думок економістів. Хоч ті люди і не були комуністами та приймали врешті-решт необхідність переходу до ринкової економіки, вони твердо підтримували Кравчукові пріоритети щодо державотворення. Багато з них висміювали будь-які ранні спроби зосередитися на економіці та її покращенні як несерйозні та неукраїнські, що відобразилося в тому, як зневажливо вони називали економічну політику: «ковбасна політика». Хоча, як свідчать опитування громадської думки тих часів, переважна більшість людей, які проголосували на референдумі за незалежність, зробили це, вірячи, що свобода покращить їхні життєві стандарти.

Економічних реформаторів аж ніяк не бракувало в уряді, парламенті чи у ролі радників⁰². Просто їхня мета занадто відрізнялася від цілей політичного керівництва: вони намагалися переконати можновладців у необхідності швидких реформ – на кшталт тих, що їх було запроваджено

в Польщі, чи хоча б таких, які Гайдар здійснив у Росії на початку 1992-го. Але підхід пріоритетності державотворення тоді переважив. Під час конференції в Університеті Йорк у Торонто наприкінці 1993 року, даючи оцінку новому напрямку політики незалежної України, Пинзеник, тодішній член «Руху» та орієнтований на реформи економіст, а також я виступили з презентаціями, де зазначили, що сильна економіка має бути одним зі стовпів державотворення. Натовпі діаспори, яка тоді була ейфорійно одностайна з позицією Кравчука та «Руху» щодо можливості відкладення економічних реформ на потім, назвала таку думку міщанською. Зрештою, як сказав колись Кравчук, немовля має добряче наповзатися, перш ніж зможе ходити.

Убоге сприйняття економічних знань ілюструє історія видатного фізика, академіка Ігора Юхновського, який упродовж декотрого часу був заступником прем'єр-міністра з питань економіки та соціальної сфери. Його авторитет у «Рухові», як і поміж демократичних та патріотичних кіл, був і залишається безсумнівним. Як інтелектуала та фізика-теоретика, його непокоїло одне питання, що він його часто ставив економістам: як можна гарантувати, що ринок надасть споживачам необхідну кількість товарів першої необхідності – хліба, ковбаси, взуття і т. ін.? Відповіді економістів його не задовольняли, тому вивчав цю проблему через математичний підхід. Після кількох тривалих вихідних академік заявив, що знайшов відповідь: ринок може й робить це через низку ітерацій у зміні цін, пропозиції та попиту. Без перебільшення, він заново відкрив рівняння Леона Вальраса та процес «намацування», що шляхом проб і помилок приводив до рівноваги. На жаль, «відкриття» Юхновського не лише було давно відоме в економіці, але і його вища математика виявилася для Кравчукового уряду ще менш переконлива, ніж інтуїтивні розповіді Адама Сміта про «невидиму руку ринку».

Що можна було б за Кравчука зробити інакше? Правильно буде припустити, що слід було вдатися до лібералізаційних реформ, але це не матиме жодного сенсу. Мало хто в Україні з тодішніх реформаторів рекомендував зайти так далеко, але, головне, перетворення не були метою тодішнього уряду, і навіть опозиційний до нього «Рух» не сприймав їх

01 Я вдячний Емілії Умрихіній за її працю, присвячену цьому питанню, в якій подано чимало цікавих думок та спостережень, включно з порівнянням з економічною стратегією «Солідарності».

02 Уже 1990-1991 рр. Андерс Аслунд і я були серед них.

за пріоритетні. Єдине, що можна сказати: реформаторам слід було бути згуртованішими та докласти більше зусиль, щоб переконати керівництво «Руху» підтримати їх. У середині самого «Руху» мала би бути рішучіша орієнтація на призначення лідера, який би відповідав за економічний блок, аналогічно до того, як Лех Валенса був лідером «Солідарності», але за всі економічні питання відповідав Лешек Бальцеревич; або як Вацлав Гавел, політичний лідер Чехословаччини, який делегував контроль над економікою Вацлаву Клаусу.⁰¹

Кравчук міг бодай розпочати зближення з Європейським Союзом, ставлячи питання про надання врешті-решт повного членства, але спочатку домагатися угоди про асоціацію. Це аж ніяк не суперечило б загальній меті української незалежності та глобалізації, що їх так докладно розписував Кравчук. Він не зробив це тому, що Євросоюз не запросив Україну так само, як запросив країни Центральної Європи, тож, мабуть, насправді й не хотів бачити нас у ЄС. Це хибне сприйняття продемонструвало серйозне незрозуміння того, як функціонує ЄС, адже насправді жодної з тих країн ніхто не припрошував – усі вони самі виступили з такою ініціативою, наполегливо, гучно і часто грюкаючи у двері Брюсселя.

Реформи за Кучми I (1994-98 рр.): невеличкий вибух?

У липні 1994 року Леонід Кучма, який за Кравчука був прем'єром до вересня 1993-го та кандидатом на президентських виборах, відвідав Сполучені Штати, де зустрівся з багатьма політичними та бізнесовими постатями, які цікавилися Україною. Я був тоді черговим виконавчим директором ради МВФ та, де-факто, представляв інтереси України при МВФ. Під час неформальної зустрічі з Кучмою я зрозумів, що на той момент він має рішучі наміри зробити якнайсерйозніший старт у напрямів реформ, включно з погодженням програми МВФ, ніж тоді, коли був прем'єр-міністром. Я переконливо порадив йому зустрітися з виконавчим директором Фон-

ду Мішелем Камдессю, щоб висловити свої цілі та плани суттєвої стабілізації та реформ. Камдессю погодився на зустріч і потім переконався, що у разі перемоги Кучми на виборах може відкритися нове вікно можливостей. Кучма запросив його приїхати після виборів до Києва. І справді, вигравши вибори, Кучма надіслав офіційне запрошення Камдессю, який прилетів до України як перший високий гість президента Кучми.

З новою економічною командою, очолюваною Віктором Пинзеником, у жовтні 1994 року Кучма, який був головою одного з найбільших і найважливіших підприємств Советського Союзу («Південьмашу», виробника міжконтинентальних балістичних ракет), побачив підписання першої угоди України з МВФ із відповідної програми. Це був неабиякий стрибок уперед в економічних реформах, включно з дерегуляцією торгівлі, цін та ринків, а також підготовкою до великої програми приватизації у 1996 році. Різкий підйом ІПП, який бачимо на *графіку 9.1*, яскраво підтверджує, що ці заходи реально спрацювали. Дефіцит бюджету знизився з понад 5% від ВВП у 1994 році до 3% у 1996-му, а Національний банк України (очолюваний Віктором Ющенком) різко скоротив обсяги й практику своєї грошової емісії. Внаслідок цього інфляція знизилася з понад 10000% 1993-го до 182% 1995 року, давши можливість запровадити у вересні 1996-го повноцінну нову конвертовану грошову одиницю – гривню, а також лібералізувати валютний ринок. Той факт, що курс гривні тримався, а не зазнав спекулятивної атаки, як багато хто побоювався, відображає загальний успіх тих зусиль.

Але цих змін було недостатньо, щоб домогтися такого ж відродження економіки, як у країнах Центральної Європи та Балтії. Падіння ВВП тривало, хоч і повільніше, виробництво упало на 9.9% 1996-го та на 3.2% 1997 року. Про причини відсутності тоді економічного зростання й досі точаться дискусії. Тоді його пояснювали досі високою ставкою інфляції, все ще обмеженими економічними реформами та «аскетичною» бюджетною політикою з начебто негативними кейнсіанськими ефектами. У середині 1990-х чимало оглядачів почали критикувати МВФ, вашингтонський консенсус та теорію реформ «великого вибуху» за урізання держбюджетних дефіцитів та кредитування у період різкої рецесії. Їхні

01 Ані Лех Валенса, ані Вацлав Гавел не були в захваті від підходу «великого вибуху», але вони визнали важливість того, що цими питаннями мають опікуватися економічні експерти з самого «Руху». У «Рухові» не було свого Бальцеревича чи Клауса, як і не було бажання таких знайти.

заклики стимулювати схвально сприйняли старі комуністичні еліти і червоні директори, які мали неабиякий зиск від продовження політики державного кредитування та дотацій. Реформаторам було дуже важко доводити, що стимулювання буде контрпродуктивним за умов м'яких бюджетних обмежень. З огляду на обмеженість реформ та переважання державної власності на крупні підприємства бюджетні обмеження і справді лишалися дуже м'які.

Зрештою – чи з інтелектуальних причин, чи з власних інтересів – сили, що обстоювали стимулювання замість подальшої лібералізації, виграли ту битву. Під кінець першого терміну Кучми, приблизно влітку 1996-го, коли він призначив прем'єром Павла Лазаренка, його прагнення до перетворень вичерпалося.

Реформи за Кучми II (1999-2004 рр.): олігархічна консолідація

Панівна думка асоціює еволюцію українських олігархів із президентством Кучми. Це припущення не хибне, але воно також і не повне. Зародження олігархів почалося від часів Кравчука і, можливо, не без його сприяння. Два факти пояснюють, чому він уникнув такої історичної відповідальності. Перший – до 1994 року масштаби статків нових капіталістів були ще замалі, щоб можна було називати тих людей олігархами. Другий – Кравчук був успішний у становленні української незалежності, як він і пообіцяв у своїй угоді з «Рухом»: це зробило олігархізацію, що супроводжувала цей процес, значно менш помітною чи важливою.

Кучма починав свою першу каденцію як реформатор. Якби він таким і залишився, то міг би нівелювати зростання могутності нових капіталістів, які мали глибоко вкорінені у державні інституції інтереси, і можливо, запобіг би крайнім формам олігархізації. Та оскільки він почав перейматися відсутністю економічного зростання і більше дослухатися до порад своїх колишніх колег із червоного директорату, багато з яких уже були на шляху становлення як олігархи, то повернувся до поступових реформ і погодився на меншу прозорість процесу приватизації, регулювання

економіки та ухвалення політичних рішень. Своїми діями він підживив консолідацію влади з олігархами, гарантуючи у такий спосіб їхню політичну підтримку для себе та своїх «миропомазаних» улюбленців, зокрема і президентського кандидата 2004 року Януковича.

Успіх впливу нових олігархів на Кучму є першим поясненням, чому він закінчив хвилю реформ 1994-95 рр. Призначення одного з них, Павла Лазаренка, який заробив статки на рентоздирництві завдяки енергетичній політиці, позначило відкочення його назад як реформатора.

Кучма також був розчарований через неспроможність реформ дати швидкі результати. Відсутність відродження економіки змусило його сприйняти аргументи щодо прямої стимуляції економічного зростання, включно з дотуванням великих підприємств, що було вигідно новим олігархам. Він був також розчарований наполяганням Євросоюзу на тому, щоби перш ніж встановлювати тісніші зв'язки, Україна здійснила більше реформ. Зовні таке ставлення ЄС відрізнялося від, скажімо, ставлення до Румунії. Ще гірше діяв на нього незмінний брак ентузіазму (з боку ЄС) щодо тіснішої інтеграції навіть попри той факт, що прем'єр-міністром 1999 року було призначено реформатора Ющенка.

Кучма також почувався зрадженим після, здавалося б, такого гучного міжнародного розголосу про нього, зокрема через згоду віддати всю українську ядерну зброю в грудні 1994-го. Він став вигнанцем та небажаним гостем на Заході через бездоказово приписувані йому події, зокрема вбивство й обезголовлення журналіста Георгія Гонгадзе та пов'язані з цим плівки, оприлюднені Миколою Мельниченком, охоронцем із президентської адміністрації. А також – начебто – через продаж до Іраку радіолокаційного обладнання під час першої війни у Перській затоці. Жоден із цих закидів так і не було доведено в суді.

Мірою того, як міжнародне визнання реформістського підйому 1994-95 рр. робило його знаним поза межами України, Кучма спробував підняти власну репутацію, збалансовуючи свою політику та ключові призначення з прозахідною орієнтацією. На грудень 1999 року становище з зовнішнім державним боргом різко погіршилося. Заручившись підтримкою багатьох олігархів, Кучма призначив Ющенка прем'єр-

міністром, сподіваючись, що поновлення реформ під керівництвом людини, про яку на Заході високої думки, розв'яже фінансові проблеми України.

Ющенко почав рішучу та повномасштабну програму реформ, які зайшли значно далі, ніж Кучма та його олігархи очікували (Аслунд, 2009). Це був і набір порівняно прозорих приватизацій, і радикальна зачистка каламутного енергетичного бізнесу, що її здійснила, бо добре знала всі ті обладнання зсередини, заступниця прем'єр-міністра Юлія Тимошенко, відома доти як «газова принцеса України». Цей «титул» дістався їй завдяки тому, що вона була колись правою рукою Лазаренка у його приватній енергетичній корпорації. Також Україна тих років докладала більших зусиль на ниві інтеграції з Європейською Спільнотою.

Упродовж року олігархи, що доти переконували Кучму призначити Ющенка рятівником від боргової ями, усвідомили, що він та, особливо, Юлія Тимошенко зайшли значно далі, ніж їм було треба. Тимошенко звільнили й обвинуватили в корупції у січні 2001 року, а Ющенка відправили у відставку в квітні. Отже, намертво прив'язаний до олігархічного табору, у листопаді 2002 року Кучма обрав собі за прем'єр-міністра союзника з цієї групи, губернатора Донецької області Віктора Януковича.

Янукович керував у період консолідації олігархів та замороження економічних реформ, але на той же період припало повернення до економічного зростання. Кучма не міг балотуватися на президентських виборах у листопаді 2004-го (принаймні згідно з оригінальною редакцією Конституції), тому підтримав Януковича. Громадяни та міжнародні спостерігачі вирішили, що вибори сфальшовано. Тому відразу після виборів сотні тисяч людей вийшли на Майдан, щоб узяти участь у протестах. Помаранчеву революцію було виграно на вулицях Києва. У грудні відбулися вибори по-новому, і Ющенко став третім Президентом України.

Ющенко (2004-09 рр.): обіцянки реформ

Після інавгурації у січні 2005 року Ющенко призначив Тимошенко прем'єр-міністром. Обіцянки реформ і сподівання на них були величезні. Спершу співпраця Президента і прем'єра спричинила стрибок в економічних пе-

ретвореннях і привела до часткової, але драматичної атаки на енергетичних олігархів. МВФ хвалив закриття податкових дірок, що зробило внесок у фіскальну стабілізацію. Український народ та західні інституції прихильно ставилися до всіх цих заходів. Народ, який вийшов на вулиці в жахливий мороз, сприймав ті реформи як велику перемогу над корумпованим, схильним до зловживань та пихатим новим класом олігархів. Але прихід до влади нового демократично обраного президента поклав край цій перемозі, оскільки помаранчевий режим майже відразу почав згоратися.

Навряд чи варто докладно описувати цю і так занадто добре знану всім історію (див. Аслунд і МакФол, 2006; Вілсон, 2006). Загальний прогрес економічних реформ був вельми обмежений, як показує *графік 9.1*. Натомість провідні країни-реформатори у Центральній Європі та Балтії і далі рухалися вперед до верхніх значень ІПП (> 4.0). Упродовж періоду з 2004-го по 2010 рік показник для України лишався переважно на тому ж місці, з вельми скромним зростанням 2008 року до 3.4. Україна таки піднялася до найвищих значень в групі КСС-9, але це стало можливим лише завдяки тому, що чимало країн, включно з Росією, Казахстаном та Киргизстаном або пішли у зворотному напрямку, або ж зупинились у розвитку.

За весь той час єдиними сферами, де було досягнуто видимого покращення, були зовнішня торгівля та, трохи, державна регуляторна політика. Найбільш убивча статистика, що засвідчувала недоліки помаранчевих реформ, стосується корупції та легкого ведення бізнесу. Протягом усіх років Ющенка, у рейтингах Трансперенсі Інтернешнл Україна посідала місце, що відсилала її до 70% – 80% країн. Жодного покращення не сталося і 2010 року, коли Україна перебувала на сто тридцять четвертому місці зі ста сімдесяти вісьмох країн, приблизно так, як і Росія. Звіт про легкість ведення бізнесу також показував незначні зміни – Україна в ньому була сто двадцять четверта зі ста п'ятдесяти п'яти країн 2005 року та сто сорок сьома зі ста вісімдесяти трьох країн 2009 року.

Це правда, що чимало ініціатив поприкривало податкові дірки, і що уряд доклав більших зусиль для формування тісніших зв'язків із Європейською Спільнотою: для цієї мети було навіть створено спеціальне міністерство. Перемовини України щодо європейської Угоди про асоціацію

розпочалися наприкінці 2007-го, але вже приблизно з середини 2005 року почалися серйозні внутрішні чвари, що вилилися у відкритий конфлікт між Ющенком та Тимошенко. Внаслідок цього було змарновано політичний та адміністративний ресурс, і постраждав прогрес в економічних реформах.

Аналогічну історію можна розповісти і про спроби виправити минулі зловживання під час інсайдерської приватизації. Ранні пропозиції Тимошенко щодо ренаціоналізації багатьох фірм та їхньої повторної приватизації «по-правильному» налякали не лише олігархів, а і самого Ющенка та багатьох зарубіжних оглядачів, які висловлювали побоювання, що такі заходи можуть погіршити бізнес-клімат. Ця та інші пропозиції Тимошенко дещо несправедливо приклеїли до неї ярлик популістки. Насправді відбулася лише одна крупна реприватизація: металургійного комплексу «Криворіжсталь», який спершу було приватизовано за \$800 млн на вельми закритому аукціоні, куди допустили лише купку «своїх». Цю обладку було скасовано через суд. Гроші повернули і організували новий аукціон, на якому одна зарубіжна компанія, «АрселорМіттал», сплатила \$4.8 млрд.

Помаранчева революція скисла і врешті-решт зазнала невдачі, причини якої обговорюють і досі. Але уроки, що їх слід винести з цієї поразки, занадто важливі, щоб знехтувати ними на догоду політкоректності. Незаперечним є той факт, що Тимошенко виявилася складною особистістю, а Ющенко занадто приревнував до більшої, ніж у нього самого, популярності. Особистісні конфлікти між політиками всередині однієї коаліції – не рідкість, але це нечасто стає причиною тотального провалу уряду. Дехто вважає винними обох однаково, дехто – що більше винен той чи та.

Як на мене, на Ющенкові було більше відповідальності за загальне розчарування п'ятирічним помаранчевим правлінням. На це є дві причини. По-перше, Тимошенко відсторонили на початку вересня 2005-го, отже вона пробула на посаді лише вісім місяців. Хоч яка важка та популістська була її риторика тих часів, фактичні результати обмежуються однією успішною реприватизацією та кількома гідними схвалення заходами фіскальної та торговельно-лібералізаційної політики. Ющенко лишався президентом увесь цей час та призначав своїх прем'єрів: Юрія Єханурова, давнього союзника, та Януковича, який вочевидь таким не був. Тож

історія має насамперед його вважати відповідальним за наслідки тих п'ятьох років. Після перемоги на парламентських виборах Тимошенко спромоглася знову вибити для себе прем'єрську посаду наприкінці 2007-го, але Ющенко не був у захваті від цієї угоди й «так і не дав її урядові жодного шансу попрацювати» (Аслунд, 2009, с. 23). Прогрес у лібералізації, подоланні корупції та поліпшенні бізнесового клімату був, у кращому разі, доволі скромний.

По-друге, як старший у цьому дуеті Ющенко мав не лише більше повноважень загалом, але й вищу відповідальність за припинення цього особистісного конфлікту і будь-яких тактичних суперечностей задля досягнення спільної мети. Насправді ж важко назвати бодай одну з головних цілей Помаранчевої революції, де б його думка та Тимошенко фундаментально розходилися. Ревнощі до її популярності, її яскравості та сприйняття її статусу першої леді України не повинні були стати цьому на заваді.

Недорозвинений аспект в усіх роботах, що описують чи аналізують поразку помаранчевих, стосується перегрупування олігархії, що перед тим зазнала невдачі. Нелегко надати докази закулісних домовленостей, але загалом усі тодішні реформи мало як позначилися на олігархах, які підтримали Кучму та Януковича. Жодних переслідувань, конфіскації активів чи податкового переслідування, як це, скажімо, сталося з Міхаїлом Ходорковським у Росії, не відбулося. У випадку тієї єдиної ренаціоналізації, попередньо сплачену суму було повернуто; жодних правопорушень, що могли статися під час укладання подібних інсайдерських угод, не було розслідувано чи переслідувано за них. У сотні найзаможніших людей України статки жодним чином не зменшилися, навпаки, вони й далі багатіли. Я вже мовчу про те, що мали б бути виконані вимоги Майдану посадити бандитів до тюрем. Як і більшість економістів, я вагаюся, що було б краще для контрольованого олігархами суспільства – масове покарання за несправедливості минулого, накладення штрафів чи просто створення по-справжньому конкурентного бізнес-клімату. Однак факт залишається фактом: влада та вплив олігархів не зменшилися. Найважливіший індикатор конкурентності в індексі політики сприяння ЄБРР лишався

на одному й тому ж рівні протягом усієї помаранчевої доби: на край низькій позначці – 2.4. Може, суто символічним, а може, й ні, було повернення Януковича на посаду прем'єр-міністра у серпні 2006-го, заледве через двадцять місяців після принизливої поразки 2004 року. Його повернення унаочнило той факт, що олігархія відновилася (Аслунд, 2009, с. 17).

Янукович (2010-14 pp.): жонгливання поміж ЄС, Росією та Сім'єю

Помаранчевий розділ закривається поверненням до влади попередніх сил – «нових бізнесменів-капіталістів», як більше люблять себе називати олігархи, та їхнього політичного авангарду, «Партії Регіонів», – у лютому 2010 року, коли Янукович виграв президентські вибори з незначним, але безсумнівним відривом у загальному відкритих та чесних виборах. Розлад у лавах першої помаранчевої коаліції чудово ілюструється вузькістю того відриву, що майже дорівнював кількості бюлетенів, помічених «проти всіх», що їх відверто радив заповнювати Ющенко, його фракція «Наша Україна» та чимало інтелігенції з колишнього «Руху». Протимошенківські сили розглядали ці зусилля як зраду, особливо обурюючись твердженням, що «краще вже Янукович, ніж Тимошенко».

Ще зарано робити якісний аналіз короткотривалого режиму Януковича, хоча більшість попередніх оцінок розглядають його як негативний. Добре задокументовано, що численні закони, які обмежували відкриті й демократичні процедури, підривали можливості опозиції на місцевих виборах та обмежували свободу ЗМІ. Так само добре відомо, хоч це і важче задокументувати, зусилля Януковича фінансово винагородити наближених та членів сім'ї. Найодіознішим моментом було зловживання законом для ув'язнення головних політичних опонентів, щоб уникнути майбутньої політичної загрози. Західні політики, зокрема, європейські, наполегливо вимагали звільнення Тимошенко.

Лишається ще чимало загадок щодо цілей та мотивації президентства Януковича. Чому, наприклад, він хотів зайти аж так далеко, як це сталося, у підготовці Угоди про асоціацію з ЄС перед тим, як відмовитися від неї? До угоди було внесено чимало змін, вочевидь достатньо, щоб переконати

Європейський Союз підписати її у Вільнюсі в листопаді 2013 року. Одним із можливих пояснень є те, що Януковича та його прихильників непокоїла глобальна рецесія; вони шукали пом'якшувальних обставин, щоб захиститися від неї. Ще вони, можливо, хотіли покращити свою міжнародну репутацію і безсумнівно усвідомлювали, що їхні прибутки залежать від здоров'я української економіки. У політиці стабілізації чи лібералізації вони не могли зайти далі, ніж їхні прихильники з числа олігархів могли стерпіти, а ще Янукович повинен був зберігати в руках важелі, які б дозволяли бізнесові його сім'ї, родичів і близьких друзів розширюватися, даючи можливість поповнити когорту олігархів.

До листопада 2013-го скидалося на те, що Янукович доволі успішно тримає цю рівновагу. То чому ж він відмовився від цього в останній момент? Офіційною причиною було те, що Європейський Союз не запропонував достатньої фінансової підтримки, але цей аргумент не надто переконливий, адже впродовж тривалого періоду перемовин питання стартових грошей взагалі майже не виносилося на порядок денний. Альтернативним, хоча й спекулятивним поясненням є те, що Янукович вийшов занадто далеко за рамки будь-якої попередніх неформальних угод із Москвою і що Путін вирішив йому в такий спосіб дати це зрозуміти. Якою була ціна і чи був то тиск Москви, що, зрештою, взяв гору, ще належить дослідити. Єдиним випадковим свідченням на користь цього припущення є відвідини Росії напередодні вільнюського саміту та наступне за цим оголошення про п'ятнадцятимільярдну позику, що їй буде надано без жодних особливих умов.

Прикінцеві ремарки

Економічна продуктивність України відставала від решти посткомуністичних економік ще з самого початку переходу. Але це не означає, що Україна – це держава, що не відбулася чи зазнала краху; від моменту здобуття незалежності вона має на власному рахунку декілька важливих досягнень. По-перше, народ України продемонстрував своє предковичне прагнення до демократії. Заклади на кшталт Дому Свободи ранжували її

як значно менш авторитарну країну, ніж більшість її советських сусідів. По-друге, Україна досягла певного економічного прогресу, хоча розвиток відповідних інституцій та верховенство права відстають. Тих реформ, що їх устигли впровадити, виявилось достатньо, щоб закласти підґрунтя для потужного економічного відродження, яке відбувалося з 2000 року, зростання доходів, стандартів споживання та соціального благополуччя. Мабуть, найдраматичніша зміна стосується глобалізації. Економіка України відкритіша за російську, а її торговельна орієнтованість, що виходить уже за межі старого Советського Союзу, доволі суттєва. І справді, чимало економічних досліджень припускають, що вона досягла нормальної географічної диверсифікації свого експорту (Гаврилишин, 2014). По-третє, ще навіть до того, як демонстранти Євромайдану завоювали симпатії всього світу, більшість людей на планеті вже вважали Україну таки незалежною, справжньою країною.

Україна відстає у своїх ринкових реформах. Найважливішим поясненням є повільний початок і, мабуть, навіть умисна затримка перетворень. Більшість аналітичного матеріалу свідчить, що Кравчук дещо спасував у цьому сенсі. Скажімо, у загальному чудовій книжці Вілсон (2009, с. 57) занадто поблажливо припускає, що у Кравчука «не було реальних засобів кидати виклик тисячам апаратників, які міцно вчепилися за свої крісла». Слід насамперед зважити на те, що зиск від тієї політики мали десятки чи, у кращому разі, сотні з номенклатурної верхівки, які й стали новими капіталістами, а дехто піднявся навіть до рангу олігархів. Більше того, книжка й далі переконує, начебто Кравчук не знав про майбутній підйом олігархів. І нарешті – обґрунтування його адміністрацією відтермінування реформ, мовляв, щоб уникнути болю, спочатку слід розвинути інституції і навчити людей діяти за умов ринку. Цієї тези не було підтверджено реальним життям.

Я вважаю, це важливо донести до широкого загалу: лідери «Руху» стали несвідомими спільниками у цій шараді, погодившись, що економікою перейматимуться потім, і паплюжачи аргументи на користь швидких реформ, які надавали їхні ж економічні експерти. Вони також погодилися з вельми вигідним для Кравчука аргументом, що в Україні начебто бракує економічної експертизи.

Інша поширена думка, мовляв, Кучма дав олігархам путівку в життя. Я погоджуюся з цим лише в тому сенсі, що зародковій іще еволюції олігархів, яку дозволив Кравчук, було надано потужного поштовху під час другого терміну Кучми, коли він розчарувався через брак зростання внаслідок реальних, хоча й дещо скромних реформ протягом 1994-96 рр.

Складніше пояснення, що заслуговує на докладний аналіз, стосується можливого втраченого позитивного ефекту від раннього початку руху до інтеграції з ЄС через укладання угоди про асоціацію – на зразок підписаних із країнами Центральної Європи та Балтії. Більшість українських лідерів були або ж незацікавлені, або ж неправильно розуміли процес вступу до ЄС. Вони відмовилися від цих зусиль, сприйнявши відсутність особливого запрошення від ЄС як незацікавленість Україною. Та якби Україна постукалася туди ще коли були свіжі спогади про багатообіцяльний перспективний звіт Дойче Банку щодо її потенціалу, то все могло скластися геть інакше. Хоч би які проблеми виникали зараз у Євроспільноті, як, скажімо, криза єврозони, більшість спостерігачів процесу вступу тих одинадцятьох посткомуністичних країн сходяться на думці, що приєднання до ЄС надало неабиякого поштовху їхньому демократичному та економічному переходові та загалом дуже добре позначилося на економічному становищі.

Остання гіпотеза стосується причин провалу Помаранчевої революції. Правильно буде припустити, що на 2004 рік олігархія так міцно вкорінилася, що позбутися її було б важко. Олігархи швидко оговталися після поразки 2004 року та почали крутити помаранчевим урядом так, як було вигідно їм. Але це ще не вся історія. Поразку частково можна пояснити нездатністю головних помаранчевих лідерів співпрацювати задля вправлення системи з її широкими можливостями для рентоздирництва, що могло б послабити владу олігархів. Цей брак єдності серед реформаторів триває ще з ранніх років незалежності. На відміну від дисциплінованих колишніх комуністів, нові демократичні реформатори з моменту здобуття незалежності витрачали забагато сил для задоволення своїх особистих амбіцій, весь час чублячись за лідерство, навіть якщо їхні загальні цілі щодо побудови нової України, за великим рахунком, збігалися.

Ці міжособні змагання сягнули найвищої точки саме у боротьбі між Ющенком і Тимошенко. Найлегше було б обвинуватити їх обох однаково, але в такому разі ми лишимо поза увагою вагомий факт, що саме Ющенко був головним лідером, з найбільшими повноваженням реалізовувати обраний політичний напрям, і що протягом усього останнього дворічного терміну Тимошенко на посаді прем'єра Ющенко блокував більшу частину її дій. З огляду на це варто припустити, що саме на Ющенкові має лежати головна відповідальність за провал у досягненні мети активістів Майдану.

Насамкінець я повернуся до декотрих спільних порівняльних запитань, що на них намагався дати відповідь кожен розділ цієї унікальної книжки:

1. Головною метою вітчизняного посткомуністичного режиму протягом найкритичніших перших трьох років із часу здобуття незалежності було державотворення, яке протиставлялося ринковій реформі економіки. Реформатори, які бажали швидких дій, не змогли переконати тих, хто ухвалював головні рішення в уряді Кравчука і з чийми особистими інтересами – устигнути знайти можливості стати членами нової капіталістичної еліти – найкраще збігалися повільні зміни.
2. Як і більшість реформаторів регіону, ми очікували на значний опір населення. Довелося б закривати чи переозброювати старі фабрики-динозаври, а це зумовило б скорочення їхніх роздутих штатів персоналу і, як наслідок, спричинило б гострий короткочасний біль. Насправді ж виробництво впало, а робочі місця (чи принаймні значну частину зарплатні) було все одно втрачено, але не тому, що реформ було забагато, навпаки: їх практично взагалі не було. Справжньою причиною соціальних страждань, що їх пережила Україна, було продовження для підприємств можливості працювати за умов м'яких бюджетних обмежень, а також інфляційна політика.
3. З усього перехідного регіону найнесподіванішою проблемою виявилося те, що реформам переважно опиралася не численна бюрократія, а маленька купка осіб із найвищих щаблів номенклатури. Щоб збаг-

нути, що саме відбувається, не знадобилося багато часу, але на 1994 рік було вже запізно. Ці «нові капіталісти» стали головними противниками економічних реформ. І хоча подібний до них клас виник і в країнах Центральної Європи, у нас він іще й узяв під контроль державну владу.

3. Кучмівський сплеск реформ 1994-1996 рр. насправді був не другою, а першою справжньою хвилею перетворень. Вона відрізнялася від перших років тим, що зайшла далі, ніж щоби просто дозволити розвиток самозацікавленого приватного сектору; вона лібералізувала ринки і торгівлю, а також стабілізувала фінанси та грошову одиницю. Ті зусилля були схожі на дії перших років лише в тому, що запровадила їх та ж таки широка група номенклатури зі щонайбільше кількома провідними реформаторами на суто технічних посадах. Подальший контроль номенклатури пояснює відкочування реформ назад, як сталося 1998 року. Ключовий наслідок цього – повний розквіт олігархів.
5. Попри затримку реформ та слабеньку продуктивність економіки, Україна зараз і Україна советських часів – це різні економіки і суспільства. Варто виокремити три головних досягнення. По-перше, не зважаючи на відставання стандартів життя від Центральної Європи, вони все одно значно вищі за ті, що були впродовж советського періоду. Що стосується володіння житловою площею, середня квадратура на душу населення зросла, натомість внутрішнє оздоблення, обладнання та сантехніка наближаються до західних стандартів. Надзвичайно збільшилося число власників автомобілів та телефонів на душу населення, а чимало українців середнього класу можуть дозволити собі відпочивати на популярних європейських курортах. По-друге, економіці досі заважають нещадні бюрократичні бар'єри, втручання уряду та вплив, якщо навіть не контроль, економічно, а отже і політично, могутньої купки олігархів. Та хай там як, засади ринкового лібералізму очевидні та існують можливості для всіх, хоч і доступ до них утруднено. По-третє, широкий загал сприймає Україну як незалежну державу, а не просто провінцію російсько-советської імперії, як було колись.

6. Головним досягненням є не економіка, а політика. Україна завжди належала до найдемократичніших нових країн КСС, що доводять два майдани-революції – 2004-го та 2013-2014 рр., які показали і потужне внутрішнє бажання та пошук демократичної свободи, і те, що схильні до авторитаризму політичні лідери України не готові використати силу, щоби придушити демократичні прагнення людей.
7. Ще до вигнання Януковича у лютому 2014-го та формування нового тимчасового уряду чимало представників правлячих класів, політиків та бізнесменів, включно з олігархами, усвідомили необхідність якихось реформ, щоб заохотити економічне зростання. Також очевидна більшість населення надає перевагу тіснішим зв'язкам з Європейською Спільнотою.
8. Багато чого варто було б зробити інакше. «Рух», що ставив собі за мету побудову орієнтованого на Захід суспільства та сильної незалежної України, міг би і мусив би зрозуміти важливість економічних реформ паралельно зі зведенням решти стовпів державотворення. Реформаторам не завадило б збагнути, як важливо бути разом і уникати міжусобиць. Їхні внутрішні розбіжності становили проблему вже за часів Кравчука та Кучми, а за Ющенка призвели до справжньої катастрофи. Найбільша помилка Ющенка як головного лідера Помаранчевої революції – неспроможність зарадити цій проблемі.

Чи може взяти для себе якийсь урок і новий, теперішній уряд? Так. Попри те, що економічна статистика не дає підстав сподіватися на швидке зростання, симпатії до України з боку всього людства дають змогу розпочати реформи знову.

Посилання

- Андерс Аслунд. 2009. *Як Україна перейшла до ринкової економіки та демократії*. Вашингтон: Інститут міжнародної економіки Пітерсона.
- Андерс Аслунд та Майкл МакФол. 2006. *Революція в помаранчевих тонах*. Вашингтон: Фондація Карнегі за міжнародний мир.
- Дойче Банк. 1992. *Советський Союз на роздоріжжі*. Департамент економіки, Дойче Банк АГ, Франкфурт.
- ЄБРР (Європейський банк реконструкції та розвитку). 2011. *Звіт про перехідні країни*. Вашингтон.
- Дім Свободи. Різні роки. *Щорічний рейтинг демократії та перехідні країни*. Вашингтон.
- Олег Гаврилишин. 2006. *Як розійшлися шляхи посткомуністичної трансформації*. Гаундміллз, Сполучене Королівство: Пелгрейв МакМіллан Паблішинг.
- Олег Гаврилишин. 2014. *Двадцять п'ять років трансформації у посткомуністичному світі: ранні реформатори досі попереду, натомість більшість лідарів досі відстають*. Вашингтон: Інститут Катона.
- Тарас Кузьо та Ендрю Вілсон. 1994. *Україна: від перебудови до незалежності*. Нью-Йорк: Сент Мартінс Прес.
- Олександр Й. Мотиль. 1993. *Дилеми незалежності: Україна після тоталітаризму*. Нью-Йорк: Рада зарубіжних відносин.
- Ендрю Вілсон. 2006. *Помаранчева Революція*. Нью-Гейвен, Коннектикут: Ейл Юніверсіті Прес.
- Ендрю Вілсон. 2009. *Українці: несподіваний народ, третє видання*. Нью-Гейвен, Коннектикут: Ейл Юніверсіті Прес.
- Світовий Банк. Різні роки. *Індикатори світового розвитку*. Вашингтон: Світовий Банк.
- Емілія Умрихіна. 2013. *Чому «Рух» не став ефективнішим, проігноруючи економічні реформи?* Курсове есе для ПОЛ 414, Політична економія незалежної України, осінньо-зимовий семестр, Університет Торонто.

ТЕНДЕНЦІЇ

Мікроекономіка посткомуністичної трансформації

Сімеон Дянков

На початку кар'єри у Світовому банку в середині 1990-х мені дали завдання допомогти Молдові реструктурувати тамтешні винний та коньячний сектори. Два місяці я відвідував виноробні всієї країни, дегустуючи їхню продукцію та обговорюючи, як підвищити продажі. Молдовські виробники лише нещодавно перед тим втратили свій найбільший ринок, Росію, і потребували нових клієнтів. Але їм бракувало визнаних брендів, вони послуговувалися ще старими технологіями, а також, згідно з місцевою регуляторною політикою, їм дозволялося виготовляти лише напівсолодкі вина, що користувалися попитом російських споживачів, але, мабуть, більше ніким у світі (щоправда, смаки росіян щодо вина відтоді значно покращилися). За три роки зарубіжні інвестори, що спеціалізуються на виробництві вин та спиртів, придбали головні фірми у секторі, а регуляторні настанови було лібералізовано, тому винарі могли завірити якість у європейських лабораторіях. І сектор знову почав зростати.

Рідко коли це відбувалося так легко, але трансформація економіки в посткомуністичних країнах була помітна скрізь. Близько 1989 року країни з колишнього комуністичного блоку мали, мабуть, найменш гостинне

Сімеон Дянков – ректор «Нової школи економіки» у Москві; віце-прем'єр-міністр та міністр фінансів Болгарії (2008-2013рр.); творець Індексу легкого ведення бізнесу від Світового Банку. Автор висловлює подяку Андерсові Аслунду, Пьотру Аєну, Лешеку Бальцеровичу, Касі Бендукідзе, Лайошу Бокрошу, Пітерові Буну, Максимові Бойку, Анатолію Чубайсу, Стейну Классенсу, Сергею Гур'єєву, Олегу Гаврилишину, Вацлаву Клаусу та Івану Міклошу за коментарі.

для приватного бізнесу регуляторне середовище. Але вже 2014 року Грузія посідала восьме місце у глобальному рейтингові легкого ведення бізнесу; Литва – сімнадцяте; а Естонія, Латвія та Македонія – верхнє двадцять п'яте місце (Світовий банк, 2013). У комуністичному блоці практично не було місця для приватної ініціативи, за винятком кількох спроб заохотити дрібне підприємництво у 1980-х, коли стагнація вже була очевидна як скрізь у Східній Європі, так і в Советському Союзі. На 2014-ий колишні комуністичні країни завершили процес як малої, так і великої приватизації.⁰¹

Цієї трансформації було досягнуто з різною швидкістю в різних перехідних економіках, зокрема, через різницю поглядів серед учених та політичних радників щодо бажаного методу дерегуляції та приватизації. Видатні академіки доводили, що створення ринкової економіки не вимагало швидкої приватизації підприємств. Скажімо, Янош Корнаї (1990) віддавав перевагу швидкій дерегуляції, але поступовій приватизації, протягом якої держава мала б достатньо часу знайти відповідальних власників, які б очолили економіку країни. Жерар Ролан (1994) та Джозеф Стігліц (1994) обстоювали ту ж саму думку, доводячи, що поступовість процесу приватизації дасть можливість реформаторам уникнути проти себе політичного негативу.

Інші вчені та реформатори віддавали перевагу і швидкій дерегуляції, і приватизації, щоб уникнути повсякчасного розкрадання власності державних підприємств і водночас створити попит на більш ринково орієнтовані інституції. Лешек Бальцерович (1995), Вацлав Клаус (1991, 1997) та Анатолій Чубайс (1999) були найвидатнішими поборниками саме такої думки. Цей підхід було підтверджено ранніми емпіричними дослідженнями реформ мікроекономіки.⁰² Економісти на кшталт Стенлі Фішера та Джейкоба Френкеля (1992) додавали, що перетворення слід робити швидко через тотальний колапс попередньої, неринкової системи.

Ранніх реформаторів, таких як Лешек Бальцерович, Вацлав Клаус та прем'єр-міністр Естонії Март Лаар надихали на їхні зусилля праці

01 Єдині країни, де значна частка економіки досі перебуває в руках держави, – це Білорусь, Косово, Таджикистан і Туркменістан (ЄБРР, 2013).

02 Стосовно Чехії – див. Класен і Дянков (1999); стосовно Росії – Бойко, Шляйфер і Вішни (1995); а також, Дянков і Мьоррелл (2002) стосовно огляду емпіричної літератури по всіх посткомуністичних країнах.

Фрідріха фон Гаєка та Мілтона Фрідмана. «Мені було двадцять п'ять років і я працював над докторською з економіки, коли мені дозволили півроку провести в аспірантурі в Неаполі. Я почитав західні підручники з економіки, а також загальніші роботи таких людей, як Гаєк. Повертаючись до Чехословаччини, я вже розумів основні засади ринку», – писав Клаус 1990 року. Такі ж роботи справили вплив на Лаара. «Я запитав у пана Лаара, де він брав ідеї для своїх реформ», – згадував американський конгресмен Дік Армі. «І знаєте, що він відповів? Він сказав – ми читали Мілтона Фрідмана та Фрідріха фон Гаєка».⁰¹

Реформатори також докладно вивчали досвід дерегуляції та приватизації у Сполучених Штатах за часів президента Рональда Рейгана та у Сполученому Королівстві під час правління Маргарет Тетчер. Першим таким прикладом була дерегуляція авіаперевізної галузі в Сполучених Штатах 1978 року.⁰² Другим – дерегуляція телекомунікаційного сектору 1984 р., коли AT&T було розбито на одну далекодістанційну та сім регіональних фірм, що пропонують місцеві послуги. Станом на 1996 р. ціна за хвилину телефонної розмови становила 40% від рівня 1984 р., демонструючи переваги дерегуляції (Кан, 2004).

У 1980-х уряд Тетчер приватизував фірми вугільної, сталевий, залізничної, телекомунікаційної, електричної та водопостачальної галузей. Коли виявилось, що в результаті реформ підвищилися темпи зростання економіки й, таким чином, було отримано перемогу над початковим скептицизмом громадськості, наступний уряд консерваторів Джона Мейджора продовжив справу приватизації.

Аналогічні реформи було проведено в інших європейських (включно з Францією, Німеччиною та Італією) та кількох Латиноамериканських (включно з Чилі та Мексикою) країнах. Їх досвід засвідчив, що державна власність призводила до надмірно роздутих штатів персоналу, виробництва низькоякісних продуктів, браку інновацій та величезних втрат для економіки (Шляйфер, 2009).

01 Дік Армі, «Спеціально присвячене звернення до гаєківської аудиторії», 9 травня, 1995 р., Інститут Катона, Вашингтон.

02 Згідно з даними Світового банку (2005), ціни на авіаквитки упали наполовину між 1978 і 1987 рр., натомість продуктивність зросла: пасажиромілі подвоїлися, незважаючи на вдвічі скорочену кількість персоналу.

Однак техніки дерегуляції та приватизації, що їх використовували на Заході, були непідходящими для того колосального завдання, що стояло перед посткомуністичними економіками, де корпоратизації та продажу новим власникам підлягали десятки тисяч підприємств (Гур'єв і Мергінзон, 2005). Хоча приватизація й справила помітний ефект на британську економіку, але в Сполученому Королівстві, наприклад, за весь час правління прем'єрки Тетчер було відлучено від держави всього якихось три дюжини підприємств. Різко контрастували з цим майже десять тисяч польських фірм, що їх початковий план Бальцеровича «прирікав» на приватизацію. У Росії, згідно з планом Чубайса, закликали до приватизації понад сто п'ятдесят тисяч підприємств. За словами чеського президента Клауса, «ми мусили приватизувати всю економіку. Я пригадую, як часто мусив повторювати, що коли моя героїня Маргарет Тетчер приватизувала від трьох до чотирьох фірм щороку, ми були вимушені приватизувати від трьох до чотирьох фірм щогодини» (Клаус, 2013).

Чехословацький міністр фінансів Вацлав Клаус був перший, хто випробував новий метод, винайдений у Східній Європі: масову ваучерну приватизацію. Вона поєднувала необхідну швидкість зі здатністю віддавати перевагу певним групам (робітникам, керівниками, ветеранам), враховуючи таким чином не лише фондові, а й тактично-політичні міркування у приватизаційному процесі. Посткомуністичні країни використовували й інші методи, скажімо, прямі продажі через приватизаційну агенцію чи фондові ринки – але на ці останні припадала невеличка частка приватизаційних угод.

Незалежно від того, який шлях дерегуляції та приватизації було обрано, на 2006 рік більшість населення у кожній із країн була розчарована прогресом у бік ринкової економіки і бажала дати цьому процесові задній хід чи внести до нього зміни. Чимало критики йшло на адресу приватизації. До того ж молодь із вищою освітою сильніше підтримувала мікроекономічні реформи. Підтримка з боку цієї категорії населення втричі вища за середню: 2010 року вона сягнула понад 50% по всіх посткомуністичних країнах (ЄБРР, 2011, розділ 2). Можливо, нове покоління розглядає реформи у позитивнішому світлі, бо всі зиски від переходу

лише зараз починають відчуватися уповні, або ж тому, що молодь не обтяжена ностальгією до минулого. До того ж було продемонстровано, що перший зримий зв'язок між дерегуляцією і приватизацією з одного боку, та зростанням майнової нерівності – з іншого, виявився неправильним уявленням. Мікроекономічні реформи у Східній Європі теж було взято за взірць відносно недавньої хвилі реформаторських зусиль в Африці та на Близькому Сході, що підтверджує світове визнання праці посткомуністичних реформаторів.

Певне негативне сприйняття мікроекономічних реформ створили ЗМІ. Звільнившись від державної власності та втручання на початку перехідного періоду, мас-медіа багатьох перехідних країнах на середину 2000-х стали жертвами корпоративних та лобістських інтересів. Одним із наслідків цього стала негативна подача будь-яких реформістських зусиль, що посилювалася відповідно до того, як розворот у політиці приватизації призвів у декотрих країнах, зокрема в Росії та Угорщині, до того, що частка державної власності почала знову зростати. Ця тенденція підкосила інституційні реформи, необхідні більшості приватних фірм (бо державним підприємствам мало користі від робочих ринкових інституцій).

Результати трансформації

Приватизація та дерегуляція у посткомуністичному переході були частиною ширшого набору реформ, упроваджуваних задля підвищення економічної ефективності. Ранні реформатори також повинні були давати раду з багатьма іншими нагальними потребами, такими як лібералізація цін та зовнішньої торгівлі, стабілізація макроекономіки, повернення власності, націоналізованої колись комуністичною владою, а у випадку Чехословаччини, колишнього Советського Союзу та колишньої Югославії – створювати державні інституції з нуля. Реформатори розглядали і приватизацію, і дерегуляцію, але головним для них було заручитися народною підтримкою щодо інших реформ, щоб зробити процес переходу безповоротним. Оцінюючи шлях російських реформ до дерегуляції та приватизації, Анатолій Чубайс відзначив: «Я справді вірю, що зараз цю

історичну проблему залагоджено... навіть самі комуністи вимушені прийняти цю політичну реальність у Росії як належне. І ця реальність диктує, що в ній немає місця для ласих до чужої власності. Це результат процесу реформ, не зважаючи на всі помилки, що їх припустилися під час нього».⁰¹

Якщо дивитися з цієї перспективи, то реформи мають бути швидкі. Більшість фірм були завеликі, щоб їх тоді могли викупити ті невеличкі групи інвесторів, а працівники та керівники легко могли зашкодити цьому процесові приватизації. Тому власність трудових колективів та керівництва у всіх посткомуністичних країнах виникла вимушено. Ранні наукові дослідження зосереджувалися на тому, чи вдалою ідеєю є розмита власність, а зокрема така її форма, як власність у руках трудового колективу (Классенс і Дянков, 2002). Дослідження показало, що ні те, ні те таким не було. Але реальність, у якій мусили діяти реформатори, була інша: реформи надавали працівникам та керівництву акції, іноді – більшість, щоб зменшити їхній опір процесові приватизації.

Шляхи дерегуляції у Східній Європі та колишньому Советському Союзі розійшлися ще від самого початку. У Східній Європі відбулася швидка дерегуляція, що зменшила можливості для подальшої рентоздирницької поведінки політиків. Натомість дерегуляція була поступова, а іноді й затухала на теренах колишнього Советського Союзу. Це дозволило рентоздирництву поширитися. Економічне зростання прийшло в Східну Європу раніше – і як наслідок дерегуляційних реформ, і тому, що зиск від нього розподілився між населенням рівномірніше, ніж у колишньому Советському Союзі.

Масова приватизація через ваучери стала панівним методом. Її було легше пояснити майбутнім акціонерам та легше запровадити. Уряд розподіляв ваучери (безкоштовно чи за символічну плату), що їх було використано замість грошей на аукціонах, через які продавалися фірми. Деякі групи (скажімо, керівники у словенській приватизації) отримували більше ваучерів, ніж інші. У Росії керівники та працівники мали додаткові права стосовно акцій тих підприємств, де вони працювали, отримавши

набавні акції безкоштовно чи за невелику ціну (Бойко, Шляйфер та Вішни, 1995, с. 47).

Вторинний ринок ваучерів – через позабіржову торгівлю чи на фондових ринках, що тільки народжувалися, – сприяв би ефективній концентрації власності. Фонди ваучерної приватизації постали в усіх посткомуністичних країнах та швидко сконцентрували власність. Вони також відіграли роль головних гравців на тамтешніх фондових біржах та у торгівлі частками приватизованих фірм.

Завдяки цьому методів приватизації на 2001 рік більшість продуктивних активів у посткомуністичних країнах перебували в приватних руках (таблиця 10.1). Частка приватного сектору у ВВП варіювалася від 20% у Білорусі та 25% у Туркменістані аж до 80% у Чехії, Угорщині та Словаччині.

У сферах виробництва та послуг ефект від приватизації був майже скрізь позитивний, часто додаючи кілька зайвих пунктів до темпів зростання підприємств. Приватизація аутсайдерами зазвичай спричиняла реструктуризацію на 50% частіше, ніж у разі приватизації інсайдерами (себто керівництвом та трудовим колективом). Зарубіжні інвестори та трудові колективи виявилися кращими власниками у Східній Європі, ніж у колишньому Советському Союзі, натомість банки та концентровані одноосібні власники були значно ефективніші саме у колишньому Советському Союзі.

Швидка дерегуляція та приватизація теж були успішні для декількох секторів житлово-комунального господарства, включно з телекомунікаціями та електророзподільними мережами. Приватизація та вхід нових гравців розширили мережі, підвищили ефективність їхнього функціонування та продуктивність праці. Збільшення продуктивності не спричинило падіння зайнятості, а спонукало покращення обслуговування клієнтів. Перебої з електрикою та часті обриви телефонного зв'язку швидко відійшли в минуле.

Для інших секторів приватизація дала менш очевидні зиски. Приватні пенсійні фонди, наприклад, у багатьох посткомуністичних країнах виявилися дорожчі в адмініструванні, ніж аналогічні державні системи. Приватна конкуренція, що мала б знизити витрати на адміністрування, насправді їх підвищила.

01 Анатолій Чубайс, «Питання та відповіді: Анатолій Чубайс, цар російської приватизації», Бізнес Вік, 25 вересня 1997 р.

Я зіштовхнувся з цією проблемою, працюючи міністром фінансів Болгарії 2009-2013 рр. Пенсійна реформа 2001 року за підтримки Світового банку створила тристовпову систему. Другий та третій стовпи були приватні, за зразком чилійської моделі. Але неефективність роботи приватного пенсійного фонду спричинила те, що створення другого стовпа, який мали запровадити 2011 року, відтерміновувалося двічі, а зараз ми бачимо, що це знову відклали до 2018 року. Проблема виникла від поганого управління, регуляторних обмежень щодо диверсифікації портфеля та глобальної фінансової кризи 2007 року.

Інша сфера, де приватизація поки що не спромоглася на чіткий успіх, це інфраструктура. Від приватизації інфраструктури можуть виникнути потенційні величезні зиски, але громіздка регуляторна політика іноді перешкоджала її реалізації. Прикладом із мого власного досвіду є часткова приватизація болгарських портів, що в кількох випадках банкрутували внаслідок контрольованих державою цін за обслуговування вантажів. У цьому секторі приватизація дозволяла відділити бізнес від політики – важливий чинник для ранніх реформаторів – але домоглася цього не цілком, оскільки влада утримала за собою регуляторні повноваження, якими мала можливість зловживати. Приватні порти Болгарії конкурували з державними, і регулятор (Міністерство транспорту і зв'язку) було їхнім власником – очевидний конфлікт інтересів. Маніпулюючи цінами на перевалку, воно мало змогу відваджувати клієнтуру від приватних портів та приваблювати її до державних.

Головним, як на мене, зиском від приватизації в Болгарії є звуження можливостей влади контролювати політичні зміни через ті підприємства, якими вона володіє. Державні фірми є залежними від субсидій, їхнє керівництво часто змінюється, щойно нові партії виграють на виборах, а їхні працівники є джерелом голосів для тих, хто перебуває при владі. Це, відповідно, сприяє запізненню процесів політичних змін. Державна власність перетворюється на основне джерело влади. Що менше державної власності, то менша залежність від панівної політичної еліти. Цей аспект державної власності менше вивчений, ніж інші. Він заслуговує пильнішої уваги для майбутніх досліджень.

Таблиця 10.1 Частка приватного сектору у ВВП посткомуністичних країн, 2001 р. (%)

Країна	Частка у ВВП
Центральна Європа	79
Чехія	80
Угорщина	80
Польща	75
Словаччина	80
Південно-Східна Європа	68
Болгарія	70
Румунія	65
Балтія	70
Естонія	75
Латвія	65
Литва	70
Центральна та Східна Європа	73
Реформатори СНД	58
Вірменія	60
Азербайджан	60
Грузія	60
Казахстан	60
Киргизстан	60
Молдова	50
Росія	70
Таджикистан	45
Україна	60
Нереформатори СНД	30
Білорусь	20
Туркменістан	25
Узбекистан	45

СНД = Співдружність Незалежних Держав
Джерело: ЄБРР (2005).

Другий головний зиск від приватизації – це те, що вона викривала приховане безробіття, яке існувало за комунізму. Протягом комуністичних років існувало значне приховане безробіття. Приказка «вони вдають, що платять нам, а ми вдаємо, що працюємо» вельми влучно описувала те колосальне марнування талантів та підприємницької енергії. Еконо-

мічна трансформація дала можливість цим талантам знайти ефективніше застосування, але й також збільшила нерівність в оплаті праці та соціальної статусності. Чимало розчарувань, пов'язаних із переходом, саме через цей розрив, що ставав дедалі ширший. Він мав менше стосунку до природи мікроекономічних перетворень, а більше був пов'язаний із нездатністю реформаторів у багатьох країнах подолати політичне рентоздирництво, яке супроводжувало процес приватизації. Але пересічний громадянин обвинувачував саме приватизацію. Саме тому реформатори, які керували цим процесом, перетворилися на найненависніших політиків у своїх країнах.

Зростання конкуренції через дерегуляцію та скасування держдотацій

Чимало досліджень вивчало ефекти приватизації. Менше досліджень зосереджувалися на дерегуляції та її впливові на зростання конкуренції на ринку товарів та праці. Через політику покращення бізнесового середовища конкуренція на товарних ринках мала помітний ефект на підвищення продуктивності підприємств у посткомуністичних країнах. Економічні ефекти від того великі, типове дослідження демонструє, що підприємства у секторах з високою конкуренцією ставали на 20-30% продуктивніші за монополії (Дянков і Мьоррелл, 2002).

Джерела покращення у різних регіонах відрізняються. На Східну Європу позитивно впливала переважно конкуренція з імпортними товарами, але очевидний цей вплив був і від вітчизняної конкуренції. У колишньому Советському Союзі вітчизняна конкуренція іноді була незначним чинником у зростанні, натомість конкуренція від імпорту чинила негативний вплив на реструктуризацію підприємств.

Ця різниця відображає той факт, що фірми на теренах колишнього Советського Союзу втратили значну кількість ринків унаслідок розриву торговельних стосунків між Росією та колишніми республіками (Дянков і Фройнд, 2002). За умов, коли традиційні ринки збуту було втрачено і відкрито ринок для імпортної конкуренції, для чималої частини фірм стало занадто важко одночасно перебудувувати продуктові лінійки та переоріє-

єнтуватися на нові ринки. Внаслідок цього багато керівників таких підприємств у колишньому Советському Союзі вирішили, що легше буде їх розікрати, ніж перелаштувати.

Нещодавні емпіричні роботи показують, що дерегуляція товарного, кредитного та ринку праці дає поштовх до зростання ефективності економіки країни і що цей ефект особливо помітний у країнах посткомуністичного блоку, де рівень доходів середній. Наприклад, одне зі стандартних відхилень у бік покращення показників легкого ведення бізнесу Світового банку пов'язане зі зростанням на 9.5% у загальному факторі продуктивності економіки (Баркбу, Рахман і Вальдес, 2012). Ці чинники були значні у Східній Європі та несуттєві у Советському Союзі, де відсутність переозброєння на рівні самих підприємств призвела до закриття багатьох заводів.

Особливо важливий був ефект від лібералізації ринку праці. Дерегуляція колективних договорів, допомога по безробіттю та гарантування зайнятості пояснює більшу частину розбіжностей між країнами у продуктивності їхнього ринку праці, особливо коли ці реформи взаємодіють з макроекономічними шоками (Мурр, 2006). Моя власна робота на тему ринків праці, що я її написав разом із Андреем Шляйфером, показує, що високий рівень захисту зайнятості, триваліша та щедріша допомога по безробіттю, великі ножиці в оподаткуванні та системи колективних договорів – усе це знижує рівень зайнятості та продуктивність робочої сили (Ботеро та ін., 2004).

Інший шлях, що дозволив збільшити конкуренцію у виробничому секторі на теренах посткомуністичних країн, – це зменшення чи повне скасування держдотацій державним підприємствам, щоб дати їм можливість повноцінно конкурувати на ринку без регулярних вливань у них бюджетних грошей. Реформатори зазвичай включали скасування м'яких бюджетних обмежень як частину мікроекономічного пакету реформ. «Усі повинні зрозуміти, що посилення бюджетних обмежень важливе не лише для зменшення дефіциту бюджету, а й для того, щоб дати змогу ринковим механізмам працювати і підвищувати ефективність економіки», – зазначив Єгор Гайдар 1999 року. (Гайдар, 2007, с. 212).

Головним каналом для того «м'якого» фінансування були державні банки. Фінансування збиткових підприємств банківським сектором, який досі перебував у державній власності, було головним каналом «розтяжних бюджетів» у Болгарії, Чехії, Румунії, Словаччині та Словенії в середині 1990-х (в Угорщині та Польщі – менше) (Классенс і Дянков, 2002). Не випадково, що наприкінці 1990-х усі ці країни пережили сувору (Болгарія та Румунія) чи принаймні значну (Чехія, Словаччина та Словенія) банківську кризу. Третина банківського сектору Болгарії зазнала краху в 1996-1997 рр., спровокувавши черговий період макроекономічної нестабільності та врешті-решт запровадження валютної ради. Податкові пільги, що їх запроваджували місцеві уряди, були головним каналом м'якого фінансування в Росії, де банківська система була недостатньо капіталізованою (Шляйфер і Трізман 2000).

Здихатися м'яких бюджетів було важко. Коли урізали прямі субсидії, м'які бюджети постали в іпостасі податкових пільг, безвідсоткових банківських позик, бартерних угод, до чого часто підбивали профспілки через свої страйки чи директори тих підприємств – шантажуючи місцеву владу загрозою закрити фірму. Роман Фрідман та решта (2000) знайшли свідчення того, що єдиним способом, у який чеська, угорська та польська влада могла примусити всіх діяти за умов суворих бюджетних обмежень, була приватизація тих підприємств.

Приватизація банківського сектору принесла навіть суттєвіше скорочення м'якого фінансування. Порівняльне дослідження дев'яноста двох економік, включно з одинадцятьма посткомуністичними, показує, що у 1990-х внаслідок неефективного розподілу ресурсів між підприємствами державна власність на банки йшла поруч із низькими темпами зростання продуктивності в підприємницькому секторі (Ла Порта, Лопез-де-Сіланес і Шляйфер, 2002). Збільшення приватних банків знизило цю неефективність.

Тому одночасна приватизація, дерегуляція та усунення м'якості бюджету зумовили створення ринкових умов у посткомуністичних країнах. Більшість досліджень та політичного аналізу вивчали ефекти приватизації підприємств, але успіх економічної трансформації значним чином

залежав від одночасної дерегуляції економічної діяльності та реструктуризації банківського сектору.

Певні сфери економіки, включно з охороною здоров'я та освітою, досі лишаються високо зарегульованими, щоб улустити до них приватні структури. У декількох країнах дерегуляція збільшила приватне інвестування у ці сектори, що спричинило покращення їхньої якості та рівень попиту на них населення. Естонія з усієї Східної Європи зробила у цьому напрямі найбільше, натомість серед колишніх советських республік лідером є Грузія. Решта країн потребують аналогічної дерегуляції.

Корупція: видима слабкість реформ

Головною слабкою стороною, пов'язаною з мікроекономічними реформами у посткомуністичних країнах, є велике рентоздирництво політиками на ранніх стадіях процесу трансформації та, відповідно, корупція – на пізніших. Наукова література розрізняє два види корупції: той, що супроводжується крадіжкою, і той, що ні. За першого виду корупції державний посадовець отримує гроші в обмін на зниження платежів, що їх хабародавець винен державі (податки, мито, приватизаційну ціну). За другого – посадовець бере гроші за видачу якогось дозволу, скажімо, дозволу на будівництво чи ліцензію на надання телекомунікаційних послуг. Обидва види корупції поширилися всією Східною Європою та колишнім Советським Союзом, коли ринки стали конкурентними (таблиця 10.2).

Перший вид корупції був поширений ще від процесу приватизації у багатьох країнах, де приватизаційна ціна підприємств була нижча за балансову вартість їхніх активів, особливо у російській схемі «позики-в-обмін-на акції» та у приватизації внаслідок ліквідації чи банкрутства державних фірм у Болгарії чи Румунії. У Болгарії, зокрема, рентоздирницький чинник з боку колишніх лідерів комуністичної партії погіршив результати приватизації, оскільки чимало підприємств лишилося в руках комуністичної номенклатури та їхніх родичів. Ці нові власники були нездатні і не готові вести бізнес у конкурентному середовищі (див. розділ 7).

Таблиця 10.2 Індекс сприйняття корупції від «Трансперенсі Інтернешнл» для посткомуністичних країн, 2001-2013 рр.

Країна	2001	2004	2007	2010	2013
Центральна Європа	42	42	48	47	52
Болгарія	39	41	41	36	41
Чехія	39	42	52	46	48
Естонія	56	60	65	65	68
Угорщина	53	48	53	47	54
Латвія	34	40	48	43	53
Литва	48	46	48	50	57
Польща	41	35	42	50	57
Румунія	28	29	37	37	43
Словацьчина	37	40	49	43	47
Реформатори СНД	24	23	25	26	30
Вірменія	–	31	30	26	36
Азербайджан	20	19	21	24	28
Грузія	–	20	34	38	49
Казахстан	27	22	21	29	26
Киргизстан	–	22	21	20	24
Молдова	31	23	28	29	35
Росія	23	28	23	21	28
Таджикистан	–	20	21	21	22
Україна	21	22	27	24	25
Нереформатори СНД	27	25	19	21	17
Білорусь	–	33	21	25	29
Туркменістан	–	20	20	16	17
Узбекистан	27	23	17	16	17

– = Немає даних; СНД = Співдружність Незалежних Держав.

Примітка: Шкала доступних значень від 0 до 100. Що вище значення, то нижчий рівень корупції.

Джерело: Індекс сприйняття корупції від «Трансперенсі Інтернешнл», www.transparency.org (перевірено 27 квітня 2014 р.).

Другий вид корупції виник уже після приватизації в процесі подальшої дерегуляції. Політики-рентоздирачі спотворювали процес дерегуляції. Внаслідок цього декотрі нові власники (колишні політики) отримали менше конкуренції, надто в секторі комунальних послуг, банківської справи та телекомунікацій. Вони просто заблокували вхід на ці ринки новим гравцям.

Ці зловживання позначилися на сприйнятті приватизаційного процесу. Ірена Денисова та решта (2012) вивчає настрої та думки щодо приватизації, послуговуючись результатами огляду «Життя за переходу» 2006 року на прикладі всіх посткомуністичних країн. Ці результати наводять на висновок про загальне несхвалення процесу. Поміж респондентів 29% воліло ренаціоналізувати власність та лишити її в руках держави, 17% підтримували ренаціоналізацію та приватизацію новими власниками у менш корумпованому процесі, а 35% воліли лишити власність в руках тих, кому вона вже дісталася, за умови доплатити реальну ціну за активи. Лише 19% респондентів обрали просто лишити активи у руках нинішніх власників без усяких доплат. Найбільшу підтримку приватизація отримала в Естонії, де 44% респондентів були незадоволені її результатами.

Дослідження респондентів, що розглядають процес трансформації негативно, відкриває кілька спільних характеристик. По-перше, що довше респонденти працювали в державному секторі впродовж переходу, то вірогідніше, що вони волітимуть переглянути приватизацію на предмет її легітимності, бо, мабуть, вважають, що їм не вдалося отримати справедливої частки. По-друге, історія економічної скрути часів переходу на національному рівні (як, скажімо, в Болгарії) пов'язана з вищою підтримкою на користь перегляду приватизації. По-третє, люди, чия кваліфікація за умов ринкової економіки має вищий попит (наприклад, бухгалтери та юристи), вірогідніше підтримуватимуть приватизацію, на відміну від людей, від чиїх навичок мало користі за ринкової економіки (наприклад, військовий персонал). Іншу групу, що насолоджувалася престижем та пільгами за часів комунізму, становили шахтарі, яких та економічна система потребувала, оскільки марнувала величезні обсяги енергії та сировини, створюючи на них високий попит. Тому людям, які працювали в царині видобутку ресурсів та енергетики, платили порівняно краще. За ринкової економіки попит на цю продукцію та порівняно високі зарплати скінчилися.

Ці дані засвідчують, що відповідачі негативно сприймають процес приватизації через нерівність та корупцію, пов'язану з ним, а не через бажання повернутися до державної власності. Менше, ніж половина

респондентів, які підтримували перегляд приватизації, зазначили, що віддають перевагу державній власності. Негативне ставлення відображає масове невдоволення самим процесом та результатами приватизації. Деякі з цих сентиментів, можливо, неминучі, деякі ж – відображають помилки, що їх припустилися під час приватизації та дерегуляції.

Частину цього невдоволення можна було історично передбачити. Деякі країни Східної Європи і більшість – колишнього Советського Союзу мали тривалі традиції державного домінування в економіці, що сягали корінням ще до комунізму. У таких країнах недовіра до приватної ініціативи та підприємців була історично висока. Це ставлення теж впливало на сентименти щодо процесу приватизації (Гайдар, 2007).

Пол Дауер та Андрей Маркевич (у своїй роботі, що чекає на видання) намагаються визначити, наскільки негативне ставлення до приватизації походить від упередженої і такої, що склалася історично, думки про неї, а наскільки – сформувався протягом недавнього процесу приватизації. Вони досліджують регіональні настрої щодо земельної реформи 1905 року в Російській імперії, що їх запроваджував прем'єр-міністр Століпін. Потім вони накладають ці настрої на нещодавно сформовані – щодо свіжої приватизації у кількох колишніх советських республіках, що їхня територія належала колись до царської Росії.

Ці результати показують високий ступінь залежності від раніше опанованого шляху розвитку. Приблизно чверть опитуваних під час «Життя за переходу» 2006 року, які висловлювалися за ренаціоналізацію, перебували під впливом того ж історичного обґрунтування, що сягало корінням ще столипінської реформи. Люди, які жили в регіонах колишньої царської Росії, були більш схильні підтримувати ренаціоналізацію.

Є ще три важливих чинники, що допомагають пояснити невдоволення процесом приватизації у посткомуністичних країнах. По-перше, у низці країн – особливо у Болгарії, Румунії та багатьох колишніх советських республіках – стара комуністична еліта спромоглася корумпувати процес приватизації, ставши власниками більшості активів. Під час приватизації схильні до рентоздирництва політики вхопилися за найкращі активи, що вони їх передали (формально) своїй сім'ї чи наближеним

особам. По-друге, карні злочинці, що заробили собі статки на проституції, продажу наркотиків, зброї, крадених автомобілів чи рекеті, відмили свої злочинні доходи у процесі приватизації, ставши багатими приватними власниками. По-третє, зарубіжні інвестори, які мали більший доступ до капіталу на момент початку приватизації, контролювали помітні частки у фінансовому, телекомунікаційному секторах та важкій промисловості. Таким чином, новими власниками ставали не підприємці з лав простого населення, а радше старі й нові політики та іноземці, яких часто розглядали як економічних колонізаторів. Панування цих нових власників збурило не лише народне невдоволення, а й спричинили появу націоналістичних партій, що відіграли важливу роль у політичному житті кількох посткомуністичних країн.

Інші зловживання під час приватизації теж відвернули від неї людей. У багатьох країнах ваучери знецінилися, оскільки приватизаційні фонди спочатку скористалися ними для того, щоб вигравати на аукціонах, а потім виділили їхнім власникам частки у конкретних підприємствах, що незабаром збанкрутували (тобто, хороші підприємства, куплені за ті ж таки ваучери, вони лишали собі – *ред.*). Власників ваучерів лишили ні з чим. Ця техніка поширилася під назвою «тунелювання». Життєздатні підприємства часто швиденько перепродували новим власникам за значно вищу ціну, ніж початкова, але міноритарним акціонерам не пропонували розділити прибутку від цього вигідного перепродажу. З огляду на те, як зростало невдоволення, було запроваджено нові заходи захисту інтересів міноритарних акціонерів, але коли вони набрали чинності, більша частина приватизації вже завершилася.

Через потребу швидкої приватизації частина виробничих активів справді опинилася в руках старої еліти, як це бачили деякі з реформаторів. Ставку робили (і, відповідно, була надія) на те, що з наступною зміною поколінь ці компанії опиняться в руках кращих, які більше на те заслуговують. Цей процес відбувався б особливо швидко, якби старі еліти були нездатні керувати тими компаніями і мусили б їх продавати новим власникам.

Хоча частина такого колообігу справді сталася, початкові власники приватизованих підприємств досі володіють ними, що підживлює негативне ставлення до приватизації навіть серед молодшого покоління. Креативне руйнування в лавах першої когорти приватних власників у посткомуністичних країнах ще тільки має відбутися.

Важливо розглянути й інакший випадок. Більш пізня приватизація, як це сталося у декількох країнах, включно з Болгарією, полегшила «хатичну» чи «спонтанну» приватизацію, що дозволила старій комуністичній еліті контролювати державні підприємства за невеличкі гроші чи й взагалі за дарма. Їхні директори доводили державні підприємства та банки до межі банкрутства, і саме у той момент політичні інсайтери купували їх практично за безцінь. Втрати для зайнятості під час приватизації такого штибу були значно більші, оскільки виробництво практично зупинялося, тож підприємства можна було оголошувати банкрутами.

Іншою, можливо, ще важливішою причиною необхідності швидкої приватизації є те, що політичній зміні в посткомуністичних країнах передувала мікроекономічна трансформація. Надихнувшись цим новим та довгоочікуваним досвідом, люди бажали насолоджуватися таким же багатим вибором, що й решта споживачів по всьому світу. Необхідно було відбутися критичну масу реформістських заходів за раз, щоб послати всім сильний сигнал того, що система справді змінюється. Вікно можливостей для дерегуляції було вузьке, і незабаром продовжувати трансформацію стало значно важче у політичному сенсі. Тому золоте правило було таке: «Прагни запровадити будь-які заходи, що їх уже було підготовлено, щойно для цього виникне можливість» (Клаус, 2013).

Чи потрібен був Росії якийсь особливий шлях трансформації?

Мікроекономічна трансформація в Росії тривала важче, ніж в інших країнах. На це є три головних причини, але складові рецепта тієї трансформації були такі ж, що їх підтверджує як ранній аналіз реформ (наприклад, Фішер і Френкель, 1992), так і свіжіші дослідження (Аслунд, 2007).

По-перше, у реформаторів уряду Гайдара не було стільки ж можливостей, скільки у реформаторів зі Східної Європи. Каденція Лайоша Бокроша в угорському уряді тривала рік, польський Лешек Бальцерович та Март Лаар із Естонії протрималися близько восьмисот днів у їхніх перших урядах, а Вацлав Клаус у Чехії – повний термін. На відміну від них, уряд Гайдара проіснував менше, ніж півроку. Коли його звідти витиснули, почалися розлади в економічній програмі, надто у фінансовій та монетарній частині, а також – у швидкості приватизації. Тому трансформація не отримала повноцінного шансу. Політичний тиск із боку колишньої комуністичної еліти в Росії був сильніший, ніж у більшості посткомуністичних країн. Але він існував не лише в Росії. Колишні комуністи не допускали відчутної трансформації в Болгарії, аж поки стався колапс банківської системи 1996 року: через сім років від початку переходу. Вони же так опиралися змінам у Румунії та Словаччині.

По-друге, існування величезних покладів корисних копалин – природного газу, нафти, металів – теж на два порядки приглушило підтримку реформ. Доходів із цих секторів вистачало, щоб покривати неефективність інших. Це робило більшість політиків менш схильними ухвалювати важкі перехідні рішення: багатство викликало сильні спокуси протягом процесу приватизації, значно підвищуючи корупційну зацікавленість під час аукціонів, де на кону був доступ до природних ресурсів. Жодна східноєвропейська країна не мала таких безмежних покладів корисних копалин. А там, де вони були – у Казахстані чи Туркменістані – там мікроекономічна трансформація не досягла своїх цілей.

По-третє, розвал Советського Союзу стався приблизно у той же час, що й початок процесу економічної трансформації. Політичну увагу в Росії було розсіяно. Так, скажімо, війна в Чечні завдала важкого удару по позиціях уряду Гайдара, і психологічна атмосфера була менш позитивна, ніж у Східній Європі (Авен і Кох, 2013). Ці риси – важливі для розуміння російського досвіду, як і колапс рубльової зони та подальша гіперінфляція.

Тому трансформація в Росії відбувалася ривками і з пробуксовками. Початкова приватизаційна програма, запроваджена між 1993-м і 1994 роком під час прем'єрського терміну Єгора Гайдара, а потім у ролі його як

заступника прем'єр-міністра, передала акції більшості підприємств із рук держави до рук директорів, працівників та громадян. За духом вона була аналогічна до ваучерних приватизацій у інших посткомуністичних країнах. На середину 1994-го майже 70% російської економіки перебувало в приватних руках. Емпіричні дослідження припускають, що за ефективністю та сприянням подальшому зростанню продуктивності цей процес був такий же якісний, як і аналогічні приватизації у Східній Європі (ЄБРР, 1999).

Схема «позики-в-обмін-на-акції», розпочата 1995 року перед президентськими виборами, що мали відбутися на початку наступного, передбачала передачу власності на кілька державних сировинно-видобувних підприємств ключовим бізнесменам в обмін на позики урядові. Попри те, що ця схема збурила лавину критики, реальний ефект був незначний, як стверджує Андерс Аслунд (2013, с. 207). «Насправді, – пише він, – ці приватизації були вельми обмежені. Лише у дванадцятьох компаніях продаж часток власності передбачав обмін акцій на позики, і лише чотири з них зрештою змінили розпорядних власників: три нафтових компанії («Юкос», «СібНефть» і «Сіданко») та металургійна корпорація «Норільск Нікель». До того ж «Сіданко» невдовзі збанкрутувала. Цю угоду було укладено за часів, коли ціни на сировину були дуже низькі, і падали далі».

Утім, широкий загал і досі вважає, що саме ця схема «акції за позики» призвела до утворення кількох великих фінансово-промислових груп та появи бізнесменів зі щільними зв'язками та впливом на уряд (наприклад, Березовського, Гусінського, Ходорковського, Потаніна). Цю другу хвилю приватизації обвинуватили в зростанні нерівності в Росії, у підвищенні смертності, зумовленої стресами та вищим рівнем безробіття, а також у втраті підтримки подальших мікроекономічних реформ.

Перше твердження не відповідає дійсності: зростання нерівності в Росії сталося задовго до цього другого раунду приватизації. Через стартове рентоздирництво, здійснюване політиками, коефіцієнт Джині зріс з 0.26 до 0.41 між 1991-м та 1994 роками, і відтоді залишається на диво стабільним на рівні близько 0.40.⁰¹

01 Коефіцієнт Джині вимірює нерівність всередині країни. Шкала від 0 (досконала рівність) до 1 (абсолютна нерівність).

Друге твердження теж хибне. Його найгучніше обстоюють Дейвід Стаклер, Лоренс Кінг та Мартін МакКі (2009), які збирають докази того, що приватизація в Росії нібито винна у збільшенні смертності серед чоловіків на 12.8% переважно через страх втратити роботу. Ґрунтовніше дослідження Джона Ерла і Скотта Гельбаха (2011) доводить хибність цієї кореляції. Скасування ще горбачовської заборони на торгівлю алкоголем, що вилилося у збільшення кількості випадків отруєння та зупинок серця, було головною причиною зростання чоловічої смертності. Це з певною часовою затримкою відобразилося й у статистиці.

Третє твердження правильне: після приватизації за схемою «акції-в-обмін-на-позики» народна підтримка мікроекономічних реформ у Росії випарувалася. Не зважаючи на те, що реформатори й досі намагаються довести абсолютну необхідність тієї програми, щоб не дати комуністам повернутися до влади, цей сигнал було невдало сформульовано, що зрештою і зумовило втрату довіри до подальших реформ.

Але є і ширше пояснення того, чому не сталося структурного прориву в реформах Росії на початку 2000-х років. Скориставшись із результатів опитування окремих осіб в посткомуністичних економіках, Полін Гросжан і Клаудія Сенік (2011) знаходять позитивний і суттєвий ефект демократії та дотримання права власності на підтримку ринкової економіки, натомість малий ефект ринкової лібералізації на підтримку демократії. Тому подальша демократизація та продовження дотримання прав власності є необхідними передумовами громадської підтримки процесу економічної трансформації. Аслунд (2007) підтверджує цей аргумент.

Вододільний момент у процесі втрати віри стосовно дотримання права власності в Росії виник у жовтні 2003-го, коли держава заарештувала олігарха Міхаїла Ходорковського, обвинувативши його в податкових махінаціях та заморозивши акції компанії «Юкос» (Ходорковський лишався у в'язниці аж до початку 2014 року). Ця справа змінила ставлення інвесторів стосовно безпеки їхньої приватної власності та стала раннім сигналом того, що реформи може бути заморожено і навіть розвернуто назад.

У наступне десятиріччя всі й насправді стали свідками різкого збільшення частки державної власності в енергетичному та банківському сек-

торах, припинення пенсійної реформи та кінця будь-яких зусиль змінити судочинство. Росія не самотня у згортанні частини своїх перетворень. Те ж відбулося в Угорщині, починаючи з 2010 року, а Болгарія, Польща і Словаччина відкотили назад реформу систем пенсійного забезпечення та приватизації через кризу єврозони. Основною жертвою такого згортання реформ є підприємництво: новостворені фірми, життєздатність яких залежить від якості ринкових інституцій.

Що ще належить зробити на ниві трансформації

Залишається ще два набори викликів у мікроекономічній трансформації посткомуністичних країн.

Зниження рентозбирання і корупції та створення інституцій, що сприятимуть верховенству права

Першим випробуванням є необхідність тримати рентоздирицтво та корупцію серед політиків у рамках та створювати інституції, що сприятимуть утриманню верховенства права. «Різні заходи з економічної трансформації мають різні вимоги до часових рамок, і їх започаткування та впровадження не можуть збігатися в часі. Інституційна рамка та верховенство права мають розвинути, їх неможливо "ввести"», – прокоментував колишній президент Вацлав Клаус 2014 р. І справді, створення незалежної та робочої судочинної системи виявилось затратним процесом для більшості перехідних економік. Те ж стосується антимонопольних агенцій, агенцій із захисту прав споживачів, агенцій із перешкодження конфлікту інтересів серед політиків, як і незалежних регуляторів житлово-комунального сектору. Європейський банк реконструкції та розвитку вимірює прогрес у напрямі цих інституцій, публікуючи відповідні результати у щорічному «Звіті з перехідних економік». Звіт за 2013 стверджує, що інституційні реформи «застигли на місці».

Адаптація до різкого скорочення робочої сили

Другим випробуванням є різке скорочення робочої сили. Очікується зниження в регіоні населення працездатного віку в середньому на 0.6% щороку, починаючи з 2015-го по 2030 рік, натомість кількість населення від шістдесяти п'яти років зростатиме на 1.9% щороку (ЄБРР, 2013). Демографічні зміни означають, що в Росії близько мільйона робітників покидатимуть лави працездатних щороку, і їх ніким буде замінити. Така ж проблема актуальна для Болгарії, трьох країн Балтії та України.

Маючи доволі обмежений потенціал, щоб збільшити тривалість робочого дня, середню для європейських економік, фірми в посткомуністичних країнах муситимуть підвищувати випуск продукції через капітальні інвестиції, зростання продуктивності праці та збільшення частки участі в праці, яка для цих країн приблизно на 10% нижча, ніж для Західної Європи. Нижча участь переважно відображає скорочену зайнятість для жінок та молодих працівників, а також для людей раннього пенсійного віку. Так, 2011 року рівень участі жінок становив лише 51% в Угорщині та 56% у Чехії, що значно менше, ніж у Німеччині (66%) чи Данії (71%) (МакКінзі Глобал Інстїт'ют, 2013). На протилежному боці вікового спектра пенсійний вік у посткомуністичних країнах (п'ятдесят дев'ять для чоловіків та п'ятдесят сім для жінок) настає на чотири роки раніше, ніж у Західноєвропейських державах.

Ранній вихід на пенсію означає необхідність пенсійної реформи, що є політично надзвичайно важким завданням. У Болгарії моя команда запроваджувала реформи у моделі пенсійного забезпечення 2011 року, підвищуючи вік обов'язкового виходу на пенсію до шістдесяти п'яти і скасовуючи низки пільг-можливостей раннього виходу на пенсію для працівників у військовій сфері, поліції та шахтарській царині. Це перетворення – поки що найважче із запроваджених нашим урядом – зазнало серйозного тиску від профспілок. Наступний же, очолюваний соціалістами, уряд відкотив ті реформи назад, продемонструвавши, яка тендітна і вразлива є трансформація у колишньому соцтаборі. Початкові дискусії щодо пенсійної реформи зараз точаться і в Росії.

Трансформації посткомуністичних країн іще далеко до завершення. Значно більше має бути зроблено, щоб забезпечити цим державам шлях стабільного зростання. Але одне відомо напевно: підґрунтя для економічного зростання там уже закладено.

Посилання

- Андерс Аслунд. 2007. *Капіталістична революція в Росії: чому ринкова реформа вдалася, а з демократією не вийшло*. Вашингтон: Інститут міжнародної економіки Пітерсона.
- Андерс Аслунд. 2013. *Як будувався капіталізм: трансформація Центральної та Східної Європи, Росії, Кавказу та Середньої Азії*. Нью-Йорк: Кембрідж Юніверсіті Прес.
- Пьотр Авен і Альфред Кох. 2013. *Революція Гайдара. Історія реформ 1990-х із перших рук*. Москва: Альпіна Паблішерз.
- Лешек Бальцеревич. 1995. *Соціалізм, капіталізм, трансформація*. Будапешт: Сентрал-Івропін Юніверсіті Прес.
- Бергльот Баркбю, Жесмін Рахман і Родріго Вальдес. 2012. *Боротьба за зростання в Європі зараз*. Нотатки з внутрішньої дискусії SDN/12/07. Вашингтон: Міжнародний валютний фонд.
- Хуан Ботеро, Сімеон Дянков, Рафаель Ла Порта, Флоренсіо Лопез-де-Сіланес і Андрей Шляйфер. 2004. *Регуляція ринків праці*. Квотерлі джорнал ов Ікономікс 119, № 4: 1339-82.
- Максім Бойко, Андрей Шляйфер та Роберт Вішни. 1995. *Приватизуючи Росію*. Кембрідж, МА: МІТ Прес.
- Стейн Классенс і Сімеон Дянков. 1999. *Концентрація власності та корпоративна продуктивність у Чехії*. Джорнал оф Комперетів Ікономікс, 27, № 3 (вересень): 498-513.
- Стейн Классенс і Сімеон Дянков. 2002. *Зиск від приватизації у Східній Європі*. Джорнал оф Паблік Ікономікс, 83, № 3 (березень): 307-24.
- Іріна Денісова, Маркус Еллер, Тімоті Фрай і Єкатеріна Журавская. 2012. *Усі ненавидять приватизацію, але чому? Результати опитування з 28-х посткомуністичних країн*. Джорнал оф Комеретів Ікономікс, 40, № 3% 44-61.
- Сімеон Дянков і Керолайн Фройнд. 2002. *Торговельні потоки в колишньому СРСР, 1987-96*. Джорнал оф комперетів ікономікс, 30, № 1: 76-90.
- Сімеон Дянков і Пітер Мьоррелл. 2002. *Реструктуризація підприємств у перехідних економіках: кількісне дослідження*. Джорнал ов Ікономік літреча, 40, № 3(вересень):739-92.
- Пол Давер і Андрей Маркевіч. *Очікує видання. Історія спротиву приватизації в Росії*. Джорнал оф комперетів ікономікс.
- Джон Ерл і Скотт Гельбах. 2011. *Чи підвищила посткомуністична приватизація смертність?* Комперетів ікономік стадіз, 53, № 2 (червень): 239-60.
- ЄБРР (Європейський банк реконструкції та розвитку). 1999. *Десять років переходу: звіт із перехідних економік*. Лондон.
- ЄБРР (Європейський банк реконструкції та розвитку). 2005. *Звіт із перехідних економік*. Лондон.
- ЄБРР (Європейський банк реконструкції та розвитку). 2011. *Життя за доби переходу II*. Лондон.
- ЄБРР (Європейський банк реконструкції та розвитку). 2005. *Звіт із перехідних економік 2013: застрягли на переході?* Лондон.
- Стенлі Фішер і Джейкоб Френкель. 1992. *Макроекономічні питання советських реформ*. Емерікен ревью пейперз енд просідінгз 82, № 2 (травень): 36-42.
- Роман Фрідман, Шеріл Грей, Марек Гессель та Андрей Рапачинський. 2000. *Обмеження дисципліни: власність та суворі бюджетні обмеження у перехідних економіках*. Ікономікс оф транзішн 8, № 3: 577-601.
- Єгор Гайдар. 2007. *Загибель імперії: уроки для сучасної Росії*. Вашингтон: Брукінгз інстітьюшн Прес.

- Ірена Гросфелд і Клаудія Сеник. 2010. *Новопостала відраза до нерівності: свідчення з суб'єктивних даних*. Ікономікс оф транзішін 18, № 1: 1-26.
- Полін Гросжан і Клаудія Сеник. 2011. *Демократія, ринкова лібералізація та політичні уподобання*. Ревю оф ікономікс енд статістікс 93, № 1: 365-81.
- Сергей Гурьев і Вільям Меггінсон. 2005. *Приватизація: чого вона нас навчила?* Доповідь на конференції Світового банку, Санкт-Петербург, січень.
- Альфред Кан. 2004. *Уроки дерегуляції: телекомунікаційна галузь та авіаперевезення після зламу*. Вашингтон: Емерікен ентерпрайз інстіт्यूт і Брукінгз Інстіт्यूшн.
- Вацлав Клаус. 1990. *Третього шляху немає: творення капіталістичної Чехословаччини*. Різон (червень): 28-31.
- Вацлав Клаус. 1991. *Демонтаж соціалізму: проміжний звіт*. Санкт-Леонардс, Австралія: Центр незалежних студій.
- Вацлав Клаус. 1997. *Ренесанс: нове народження свободи у серці Європи*. Вашингтон: Інститут Катона.
- Вацлав Клаус. 2013. *Щорічна лекція пам'яті Адама Сміта у Сврд Пембрук Коледж*, травень, Кембриджський університет.
- Янош Корнаї. 1990. *Дорога до вільної економіки: відходячи від соціалістичної системи – приклад Угорщини*. Нью-Йорк: Нортон.
- Рафаель Ла Порта, Флоренсіо Лопез-де-Сіланес і Андрей Шляйфер. 2002. *Державна власність на банки*. Джорнал оф Файненс 57, № 1: 265-301.
- МакКінзі Глобал Інстіт्यूт. 2013. *Нова зоря: підживлення зростання у Центральній та Східній Європі*. Вашингтон.
- Джилз Мурр. 2006. *Чи змінилися риси агрегатного зростання зайнятості у євросоні наприкінці 1990-х?* Апплайд Ікономікс 38: 1783-807.
- Жерар Ролан. 1994. *Про швидкість і порядок приватизації та реструктуризації*. Ікономік Джорнал, 104: 1158-68.
- Андрей Шляйфер. 2009. *Вік Мілтона Фрідмана*. Джорнал оф Ікономік літтера, 47, № 1: 123-35.
- Андрей Шляйфер та Даніель Трізман. 2000. *Без карти: політичні тактики і реформа економіки в Росії*. Кембрідж, МА: МІТ Прес.
- Джозеф Стігліц. 1994. *Який саме соціалізм?* Кембрідж, МА: МІТ Прес.
- Дейвід Стаклер, Лоренс Кінг і Мартін МакКі. 2009. *Масова приватизація та посткомуністична криза смертності: наскрізний аналіз за низкою країн*. Зе Ленсет 373, № 9661: 399-407.
- Світовий Банк. 2005. *Економічне зростання у 1990-х: чому повчитися з десятиріччя реформ*. Вашингтон.
- Світовий Банк. 2013. *Легкість ведення бізнесу 2014: розуміння регуляторної політики щодо малих та середніх підприємств*. Вашингтон.

Двадцять п'ять років потому

Макроекономічні аспекти переходу

Шарль Виплош

Коли перехід розпочинався, були як величезні надії, так і величезні страхи. Надії на демократію та різке зростання стандартів життя, поєднане зі страхами економічного та соціального вибуху. Втїлилися, зрештою, як надії, так і страхи, для кожної країни у своїх пропорціях: велике колесо трансформації створило як тих, хто виграв, так і тих, хто програв у процесі, і це не було чимось випадковим.⁰¹ У деяких країнах виграли освіченіші та молодші, в інших ті, що мали тісніші зв'язки з попереднім режимом. Загалом же, найскрутніше довелося старшим людям.

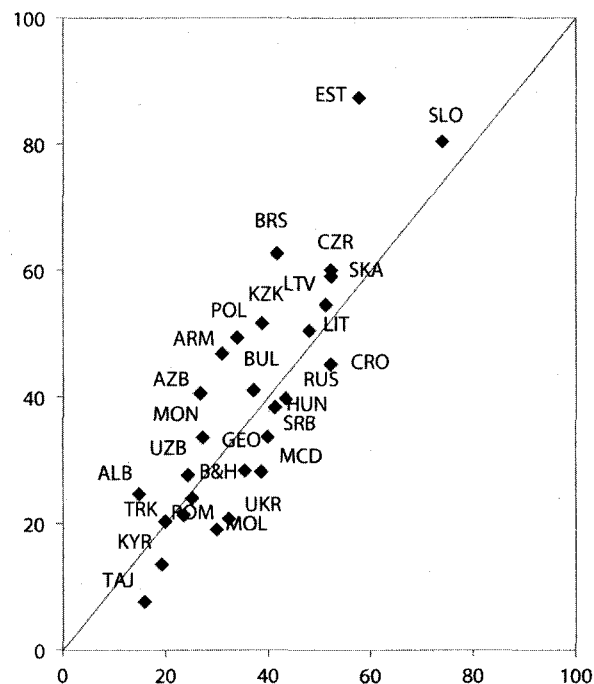
Масованого перерозподілу влади і багатства уникнути було неможливо, адже старий порядок розвалювався занадто швидко, щоб дати змогу будь-кому встигнути організувати новий. Перехід міг бути як успішним, не зважаючи на всі труднощі, або ж завершитися невдачею та породити нові форми авторитарних режимів. Сталося і те, й те. Цей розділ пропонує до вашої уваги широкий погляд на макроекономічні наслідки і намагається витягти певні уроки.

Шарль Виплош – директор Міжнародного центру монетарних та банківських досліджень (МЦМБД – ISMB), професор міжнародної економіки при Інституті післядипломної освіти в Женеві; радник уряду Російської Федерації (1992-98 рр.). За корисні коментарі автор вдячний Джону Одлінг-Смі, Фабріціо Корічеллі, іншим учасникам конференції, а надто – Андерсові Аслунду за низку важливих зауважень.

01 Ранні огляди макроекономічних процесів робили Ролан (2000), Швейнар (2001) і Виплош (1999). Серед збірок – Бланшар та ін. (1994), Плєсковіч і Стігліц (1999), а також Бляєр і Скреб (2001). Аслунд (2007), Попов (2007) і Корічеллі з Морелем (2011) дають свіжіші оцінки.

Графік 11.1 ВВП на душу населення у перехідних економіках як відсоток до ВВП на душу населення у Західній Європі до переходу та 2010 р.

Початковий ВВП на душу населення (відсоток від рівня Західної Європи)



ALB = Албанія; ARM = Вірменія; AZB = Азербайджан; BRS = Білорусь; B&H = Боснія і Герцеговина; BUL = Болгарія; CRO = Хорватія; CZR = Чехія; EST = Естонія; GEO = Грузія; HUN = Угорщина; KZK = Казахстан; KYR = Киргизстан; LTV = Латвія; LIT = Литва; MCD = Македонія; MOL = Молдова; MON = Чорногорія; POL = Польща; ROM = Румунія; RUS = Росія; SRB = Сербія; SKA = Словаччина; SLO = Словенія; TAJ = Таджикистан; TRK = Туркменія; UKR = Україна; UZB = Узбекистан

Примітка: Початковий замір здійснено 1989 року для країн не членів СНД та 1991 року для країн СНД.

Джерело: Болт і Ван Занден (2013).

На початку переходу очікувалося, що він запустить процес наздоганяння. І справді, перехідні економіки виникли замість систем, що ними керували недоцільно. Багато із них мали неабиякий людський та фізичний

капітал і природні ресурси. Більшість оглядачів, зі мною включно, сподівалися, що за два десятиріччя всі перехідні економіки зможуть подолати значну частину розриву в стандартах життя, який був між ними та тодішніми передовими економіками. У когось можуть виникнути сумніви, мовляв, Західна Європа не надто вдала для порівняння з огляду на її зазвичай слабкі темпи економічного зростання. Та якщо порівнювати зростання зі світом загалом, то лише дві країни (Албанія та Словаччина) скорочують цей відрив. П'ять країн (Киргизстан, Македонія, Молдова, Таджикистан та Україна) навіть за найскромнішими мірками не здатні дорівнятися за ВВП на душу населення з будь-якою з порівнюваних груп; загалом же ВВП на душу населення 2010 року був вищий на початку переходу.

Висновок, що цей процес надзвичайно відрізнятиметься від однієї країни до іншої, не є несподіваним. Економічні умови ще з самого початку були різні. Геополітичні обставини, включно з розгортанням воєн під час розпаду імперій, теж відігравали важливу роль.

Розділ вивчає декотрі з цих аспектів. У першій його частині подано огляд ключових макроекономічних змінних. Друга – презентує широке порівняльне тлумачення розвитку тих подій. Остання – підіб'є певні підсумки.

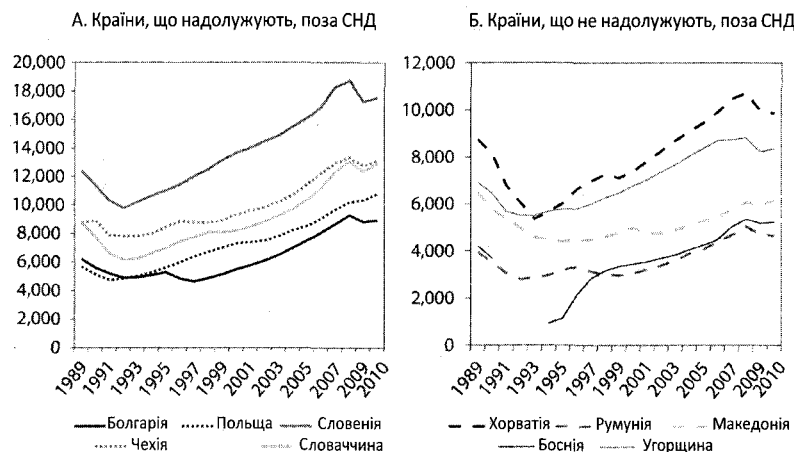
Макроекономічні зміни

Щоб виміряти ступінь наздоганяння, використовують декілька макроекономічних індикаторів.

ВВП на душу населення

На *графіку 11.2* показано ВВП на душу населення окремих країн між початком переходу та 2010 роком (для країн поза СНД початковою датою є 1989 рік, для СНД – 1991-й; шкала для кожної з панелей – різна). Країни згруповано у чотири категорії (див. *таблицю 11.1*). Спільна риса майже всіх із них – початкове падіння доходів, за яким починає відновлюватися зростання.

Графік 11.2 ВВП на душу населення у перехідних економіках від початку переходу



що його мала на 1991 рік. На відміну від неї, доходи майже не падали у Чехії, а потім зростали швидше.

Таблиця 11.2 Тривалість і глибина падіння виробництва, а також зростання, починаючи з кінця періоду падіння у перехідних економіках, за групами країн

Група країн	Тривалість періоду падіння (років)	Глибина падіння (%)	Середньорічне зростання від початку падіння (%)
Країни, що надолужують, поза СНД	3,6	26,2	7,2
Країни, що не надолужують, поза СНД	4,8	30,5	4,3
Країни СНД, що надолужують	3,8	38,5	12,8
Країни СНД, що не надолужують	5,8	54,8	7,6

СНД = Співдружність Незалежних Держав.

Джерело: Болт і Ван Занден (2013).

Тривалість і глибина падіння та темпи подальшого зростання економіки й насправді пояснюють загальну продуктивність (див. таблицю 11.2). У середньому, країни, що взялися до переходу раніше, пережили короткий та менш суворий період падіння, і потім зростали значно швидше, зойно зростання відновилося.

Спадщина комунізму була суворіша в країнах СНД, де центральне планування було глибше і панувало довше. Середній показник ВВП на душу населення поза країнами СНД спершу становив 42% від західноєвропейського рівня, натомість для країн СНД у 1991 році він становив 30%. З цих двох спостережень випливає, що початкова неорганізованість, як її обізвав Олів'є Бланшар (1999), була однозначно глибша та тривала довше у країнах СНД, проте у них-таки був вищий і потенціал, щоб наздоганяти. Показово також, що такий простий аналіз дає можливість просунути настільки далеко, пояснюючи риси зростання, які ми бачимо протягом двох десятиліть.

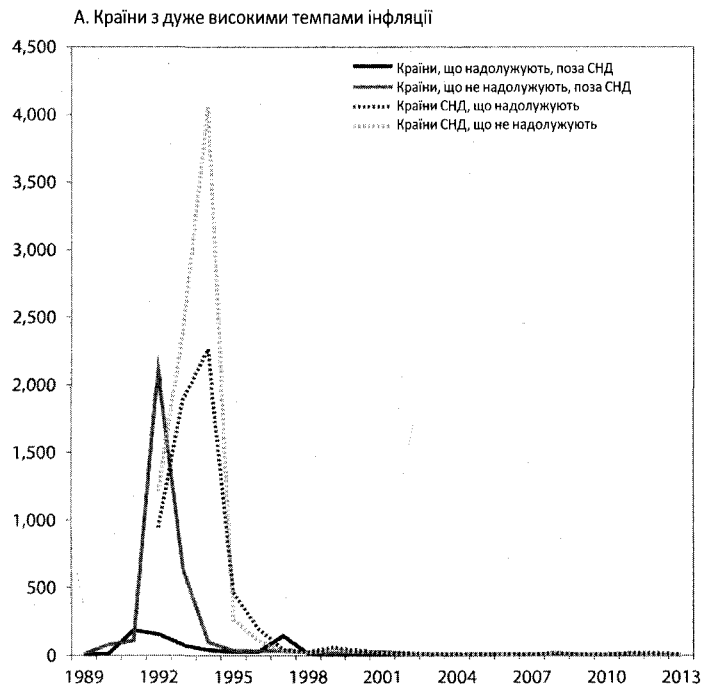
Інфляція

Графік показує, що тривалість періоду від'ємно-нульового зростання мала суттєвий вплив на подальшу економічну продуктивність. Ключовим прикладом є Росія, яка впродовж семи років втратила 40% свого ВВП,

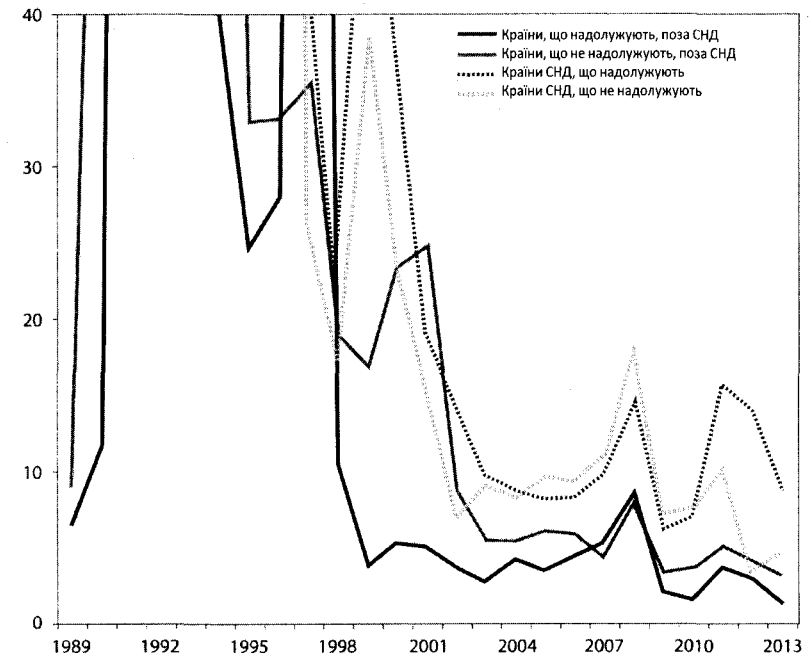
До переходу ціни були суворо регульовані, встановлювані згідно з уявленнями планувальників про те, які товари мали бути дешеві, а які – дорогі. Водночас остогидлі довжелезні черги перед крамницями та багаторічне очікування, перш ніж придбати товари широкого вжитку, красномовно свідчили про колосальний незадоволений попит.

Іншою стороною такого розподілу благ було те, що більшість людей не мала можливості витратити свій заробіток так, як вони б того бажали, і це примушувало їх заощаджувати. Після десятиліть розподілу товарів по картках і за блатом накопичені заощадження були суттєві. Люди ждали придбати товари, зокрема імпортні, що здебільшого були недоступними.

Графік 11.3 Темпи інфляції у перехідних економіках, 1989-2013 рр.



Б. Країни з помірними темпами інфляції



СНД = Співдружність Незалежних Держав.

Примітка: Група країн поза СНД містить країни Балтії. Її склад коливається через відсутність даних за ранні роки. Перші відомості, доступні по кожній країні за такі роки: Албанія 1990, Вірменія 1993, Азербайджан 1992, Білорусь 1992, Боснія і Герцеговина 1997, Болгарія 1989, Хорватія 1991, Чехія 1994, Естонія 1993, Грузія 1993, Угорщина 1989, Казахстан 1993, Киргизстан 1993, Латвія 1993, Литва 1994, Македонія 1992, Молдова 1992, Чорногорія 2001, Польща 1989, Румунія 1989, Росія 1995, Сербія 1995, Словаччина 1994, Словенія 1993, Таджикистан 1992, Туркменія 1993, Україна 1992, Узбекистан 1992.

Джерело: Економічна комісія ООН з питань Європи (2014).

Тому, відпустивши ціни, там отримали злет інфляції, що, своєю чергою, невблаганно ті заощадження знецінила, а це урізало подальші витрати – крім ефекту дезорганізації, про що вже йшлося вище, хоча це не обов'язково ставалося негайно. Насправді, бачачи як розкручується інфляція, споживачі вважали, що найкраще для них було б купувати товари тривалого вжитку. Візиткою створення вільних ринків був миттєвий вибух штучно стримуваного доги попиту на тлі неминуче повільнішої реакції

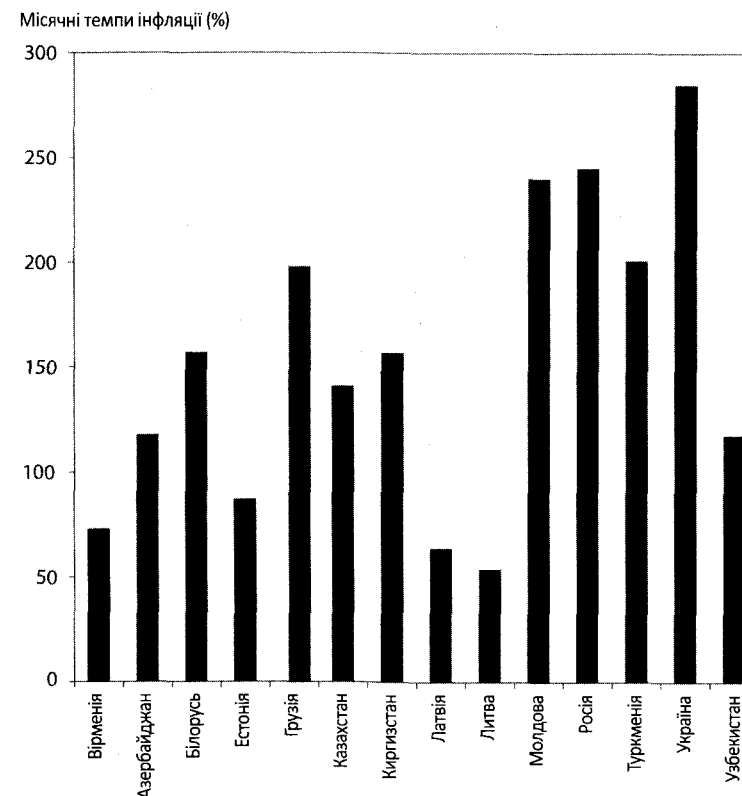
з боку пропозиції товарів, включно з імпортними, через дезорганізацію. Крім того, дезорганізація та повільне підлаштування до нових умов крамниць, що доти перебували в державній власності, прирікало до раптового виникнення тіньової економіки та чорного ринку, де ціни перебували поза будь-яким адміністративним контролем, що міг би їх якось стримувати.

Вивчення цього фактажу не таке вже й просте. У часи гіперінфляції (її зазвичай визначають як зростання цін у темпі понад 50% щомісяця) збір цінової статистики часто виходить з ладу. Збір даних був неадекватним у кількох перехідних економіках, особливо за економічного і політичного безладу. Тому дані на *графіку 11.3* слід доповнити додатковими спостереженнями.

Графік 11.3 загалом підтверджує передбачений сценарій. Панель (а) демонструє, що темпи інфляції понад 1000% річних були нормою, за винятком країн Європи, що надолужували. Також він показує, що підйом був порівняно короточасний (від трьох до п'яти років), характерно коротший за рецесію. Панель (б), де використовується інша шкала, показує, що впродовж приблизно восьми років темпи інфляції у європейських країнах стабілізувалися на рівні близько 5%, натомість у країнах СНД, надто в кількох, що надолужували, досі тривала боротьба, щоб опанувати темпи зростання цін. Ця картина не відображає раннього досвіду країн колишньої Югославії та СНД, щодо яких відсутні дані за перші два чи три роки після початку переходу.

Серед п'ятдесяти шести задокументованих епізодів гіперінфляції двадцять шість сталося у перехідних країнах (Стів Генк та Ніколас Крус, 2013). Ці приголомшливі спостереження має бути взято до уваги, оскільки чотирнадцять із тих епізодів сталися відразу ж після розпаду Советського Союзу і майже в кожному випадку тривали тільки місяць. Деякі країни СНД пережили гіперінфляційні епізоди пізніше: Казахстан та Туркменія – 1993, Туркменія знову – 1996, а Вірменія й Грузія – 1994 (*графік 11.4*). У Польщі був короткий гіперінфляційний момент у січні 1990; у Болгарії таких було два, 1991-го та 1997 року. Справжня і тривала гіперінфляція трималася у Сербії протягом 1992-1993 рр. (під час війни, але до атак НАТО), пікові темпи якої були треті з найвищих у світі.

Графік 11.4 Пікові щомісячні темпи інфляції у перехідних економіках, що зазнали гіперінфляції



Примітка: Пік інфляції припав на січень 1992 року для всіх країн, окрім Грузії, яку це спіткало у березні 1992-го.

Джерело: Ганке і Крус (2012).

У *таблиці 11.3* показано середні значення по кожній із країн за два десятиліття, а також максимальні темпи, що їх було досягнуто в кожній країні за цей час. Половина держав пережила принаймні один рік інфляції понад 100%. У багатьох – щорічна ставка інфляції перевищила 100% за кілька років (Білорусь та Румунія мали по шість років інфляції щонайменше цього ж рівня).

Цифри інфляції в європейських країнах, що наздоганяють (більшість із них зрештою приєдналися до Європейської Спільноти), псує лише один випадок: Хорватія, у якій спалахнула війна. Дані про кілька інших країн, включно із Сербією, відсутні. Деяким країнам вдалося впоратися з цим спалахом. Наприклад, Чехословаччина та її країни- правонаступниці ніколи не бачили інфляції понад 10%.

Таблиця 11.3 Річні темпи інфляції у перехідних країнах, 1991-2013
(%, якщо тільки не вказано інше)

Країна	Середній за 1991-2002	Середній за 2003-2013	Максимум	Кількість років із інфляцією понад 100%
Албанія	37.7	2.7	226	1
Вірменія	894.6	5.1	4993	3
Азербайджан	376.2	7.5	1664	4
Білорусь	531.6	21.7	2220	6
Боснія і Герцеговина	3.4	2.4	12	0
Болгарія	155.9	5.0	1058	3
Хорватія	737.3	2.8	6674	4
Чехія	6.6	2.3	11	0
Естонія	22.5	4.0	90	0
Грузія	2671.6	6.4	22286	3
Угорщина	18.1	4.9	34	0
Казахстан	334	8.5	1662	3
Киргизстан	144.1	8.4	1086	2
Латвія	19.2	5.2	91	0
Литва	17.1	3.4	72	0
Македонія	183.7	2.4	1511	3
Молдова	235.0	8.9	1308	3
Чорногорія	20.5	3.7	23	0
Польща	23.3	2.7	586	2
Румунія	99.8	7.3	256	6
Росія	161.4	9.9	875	3
Сербія	57.5	9.8	96	0
Словаччина	8.3	3.8	13	0
Словенія	12.3	2.9	32	0
Таджикистан	491.0	10.1	2885	5
Україна	700.1	6.4	3102	4
Узбекистан	696.3	10.1	4735	4

Джерело: Економічна комісія ООН з питань Європи (2014).

Ці результати – кількісно очікувані: інфляція злітала на початку переходу, а потім, зазвичай, спадала, хай і з численними винятками. Цей злет був драматичний майже для всіх країн СНД, включно з країнами Балтії. Інфляція відображала миттєву втечу від советського рубля, коли люди намагалися захистити накопичені ними заощадження, купуючи тверду валюту. Внаслідок цього обмінний курс рубля відразу ж обвалився.

Зарадити цьому явищу було практично неможливо, хіба що контролювати втечу капіталів. Багато країн запровадили такий контроль, але він був здебільшого неефективний з огляду на тодішній безлад. Люди, які не могли перевести свої заощадження у тверду валюту чи товари тривалого вжитку, просто спостерігали, як випаровуються їхні статки. Разом із падінням виробництва інфляція зробила старт перехідного періоду травматичним для більшості країн.

Разом із тим, як запроваджувалися нові грошові одиниці, відповідальність за цінову стабільність переходила до центральних банків нових незалежних країн. Вони часто були недосвідчені й майже завжди – залежні від політичних можновладців. З перших років переходу було кілька гіперінфляційних епізодів. Після того, як інфляція сягнула 242% у лютому 1997 року, Болгарія вдалася до валютної політики на засадах валютної ради, перетворивши власну грошову одиницю на клон спершу німецької марки, а потім – євро, і припинивши чинити будь-який політичний вплив на свій центральний банк.

Природно підозрювати, що висока інфляція була наслідком значного держбюджетного дефіциту, фінансованого за рахунок друкування грошей. Дані про бюджетні баланси зазвичай недоступні за період першої декади переходу. Але для 2003-13 рр. кореляція між інфляцією та дефіцитом держбюджету в перехідних економіках доволі низька (0.44) і позитивна. Це суперечить уявленню про те, начебто розширення грошової маси для фінансування дефіциту держбюджету сприяє підвищенню переважно доволі скромних темпів інфляції, що ми бачили. Неконтрольовані дефіцити бюджетів, можливо, й були рушійною силою кількох пізніх епізодів гіперінфляції. Епізоди на початку переходу, вірогідно, відображали втечу від старої валюти за умов цілковитого безладу.

Інфляція перестала бути проблемою у більшості країн (див. *графік 11.3*). Деяким вдалось домогтися дуже низьких її темпів, в інших – країнах СНД та, меншою мірою, Угорщині, – інфляція досі залишається болючою темою. Кореляція для країн між цими двома періодами (1991-2002 рр. та 2003-2013 рр.) є (помірно) позитивною (0.194), підтверджуючи здогадку про те, що вирішальний вплив на неї мають довготривалі чинники, найвірогідніше – інституційні. Усі країни поза СНД, надто ті, що є зараз частиною Євросоюзу, стабілізували інфляцію надовго. Ситуація серед країн СНД – менш однорідна. Лише дві країни (Білорусь та Узбекистан) показали інфляцію понад 10% у 2013 році; ще у п'ятьох (Вірменії, Киргизстані, Сербії та Туркменії) інфляція перевищила 5%.

Політика валютнообмінного курсу

Усі перехідні економіки розпочинали зі штучних валютнообмінних курсів, встановлюваних у рамках центрального планування в Советському Союзі та РЕВ. Ще від самого початку було зрозуміло, що ринковий курс урешті-решт відділиться від встановлюваного в старий спосіб офіційного. Очікували, що більшість валют знеціниться за реальним курсом, щоб досягти зовнішньої конкурентоспроможності та обмежити масивний імпорт. З огляду на поширений злет інфляції, що його задокументовано на *графіку 11.3*, номінальні обмінні курси мали глибоко здешевіти. Упродовж всього часу існував ризик самозапуску класичного зачарованого кола, в якому внутрішня та зовнішня інфляції безперервно підживлюють одна одну. З іншого боку, був і виграш, оскільки приборкання знецінення та стабілізація обмінного курсу могли призвести й до реальної дефляції, що могла поглибити початкову рецесію. З огляду на це, управління валютнообмінним курсом було і є вирішальним.

Перехід на сувору прив'язку валютного курсу є одним зі шляхів обмеження монетарної політики, але коли інфляція висока, переоцінка доволі швидко починає кидати виклик вибору такого режиму. Якщо встановити рухомий валютний курс, то можна знизити ризик переоцінки, але для цього потрібен сильний і достатньо незалежний центральний банк,

що міг би запровадити номінальну прив'язку, таку як цільові показники інфляції. За обох випадків вирішальним є рішення триматися якоїсь однієї лінії. З цих причин чимало країн запроваджують змішані режими, за яких сувору прив'язку часто змінюється на кероване плавання.

Стартуючи взагалі без валютнообмінних ринків, перехідні економіки не могли запровадити гнучких валютних курсів. Маючи недосвідчені центральні банки, що їм, звісно ж, ніхто йняв віри, доводилося запроваджувати добре зримий якір. Тодішні умови вимагали твердої прив'язки валютнообмінного курсу. Режим нещадної валютної ради був саме таким, що міг насправді забезпечити як довіру, так і впевненість у тому, що монетарною політикою не зловживатимуть.

Мірою того, як країни зазнавали інфляційних злетів, ці міркування ставали дуже непрактичні. Одним із можливих рішень було б започаткувати дуже недооцінений курс, щоб забезпечити простір для майбутньої імовірної дефляції, не ризикуючи водночас різкою переоцінкою та її повзучими ефектами. Але суттєве знецінення валюти теж могло б підживлювати вогонь інфляції. Тому просто не існувало вибору, що був би водночас і надійний, і доступний. Перехідні економіки запроваджували всі можливі варіації режимів функціонування валютнообмінного курсу (*таблиця 11.4*). Деякі країни часто змінювали свій вибір.

Контраст між країнами СНД і тими, що до нього не входили, сильний: спершу вибір країн, що до СНД не належать, розділився між суворою прив'язкою і рухомим курсом. Згодом усі вони таки перейшли до прив'язки, переважно тому, що дедалі більше з них приєднувалися до єврозони чи запроваджували євро. За винятком Албанії, Чехії, Польщі та Словаччини, країни з низькими рівнями інфляції перейшли на режим валютної ради з використанням німецької марки, а згодом – євро (Боснія і Герцеговина, Болгарія, Естонія, Литва). Або ж підтримували, фактично, фіксований валютний курс (Хорватія, Латвія, Македонія). Таким чином, монетарні політики, що ґрунтувалися на валютнообмінному курсі, були дієві, але не завжди успішні в країнах зі слабкими інституціями. Іншим державам вдалося досягти низької інфляції завдяки розбудові солідного інструментарію монетарної політики, включно з цільовими показниками інфляції.

Практично не маючи жодної історії центральних банків, країни СНД, як і очікувалося, розпочали з суворої прив'язки. Потім майже всі вони відійшли від цього режиму до якогось різновиду рухомого курсу, мірою того, як зазнавали масивних інфляційних злетів. На 2007 рік лише Вірменія перейшла на чистий рухомий курс. Поміж adeptів суворої прив'язки вирізняється Україна. Її неодноразово змушували до девальвації, часто в рамках програм Міжнародного валютного фонду, адже неконтрольована інфляція і далі підривала зовнішню конкурентоспроможність країни.

Таблиця 11.4 Фактичні режими валютного курсу в перехідних економіках СНД та поза СНД, 1993-2007 рр.
(низка країн)

Рік	Країни поза СНД				Країни СНД			
	Суворі прив'язка	Керована прив'язка	Керований рухомий курс	Рухомий	Суворі прив'язка	Керована прив'язка	Керований рухомий курс	Рухомий
1992	5	0	3	4	8	0	1	2
1993	4	0	2	6	1	0	2	8
1994	5	0	3	4	1	0	2	8
1995	5	0	5	3	0	0	5	6
1996	7	0	3	3	0	0	7	4
1997	6	0	6	1	0	0	8	3
1998	6	0	6	1	1	0	7	3
1999	6	0	5	2	1	0	5	5
2000	6	0	5	2	1	0	5	5
2001	6	0	4	3	1	0	6	4
2002	7	2	3	2	2	1	5	4
2003	7	2	3	2	2	1	5	4
2004	7	2	3	2	2	1	8	1
2005	8	0	4	2	3	0	8	1
2006	9	0	3	2	4	0	7	1
2007	9	0	3	2	4	0	7	1

СНД = Співдружність Незалежних Держав.

Примітка: Для Боснії статистика починається з 1995 року, а з 2002 року – для Хорватії та Узбекистану. Країни Балтії не належать до СНД.

Джерело: МВФ, база даних річних звітів про режими функціонування обмінного курсу та обмежень щодо обміну валюти (AREAER), <http://www.imfareaer.org/>

Найпопулярнішим режимом (38% спостережень за всі країно-роки) був керований рухомий курс, щодо якого центральний банк мав обмежені зобов'язання. Саме цей режим було впроваджено у значній частині періодів високої (10-50%) інфляції та у декількох епізодах інфляції понад 1000%. Наступним за популярністю (34% спостережень) був режим суворої прив'язки, до якого вдавалися за багатьох випадків низької (нижче 10%) інфляції – це означало, що незабаром від нього доводилося відмовлятися. Близько 25% спостережень показали використання режиму курсу, що вільно рухався.

Подальший розвиток подій підтверджує прогнозний агностицизм стосовно вибору режиму. Як решта країн, перехідні економіки зіштовхнулися зі складними виразами. Перед ними поставало питання, на що оперти монетарну політику задля довготривалої цінової стабільності. Спершу відсутність активних фінансових ринків була сильним аргументом на користь фіксованого валютообмінного курсу. Щоправда, інфляційні злети негайно його підточували. Протягом останнього десятиріччя існування сильних вітчизняних політико-економічних інституцій уже схиляє на користь гнучкості валютообмінного курсу. Загалом же, за слабких інституцій, зокрема обмеженій незалежності центрального банку, краще мати фіксовану прив'язку валютообмінного курсу, якщо тільки він швидко не розкриє всіх недоліків розхристаної монетарної та фіскальної політики.

У тривалій перспективі валютообмінними курсами керують реальні сили – міжнародна конкурентоспроможність, зовнішня заборгованість та існування корисних копалин. У недовгочасній – номінальні коливання обмінного курсу. З цього випливає, що реальні обмінні курси коливаються навколо власної точки довготермінової рівноваги, яка, однак, теж може з часом змінюватися. Загалом же країни, що наздоганяють, мали б показувати ревальваційну тенденцію, як передбачає гіпотеза Баласса-Семюельсона (Гальперн і Виплош, 1997, Корічеллі та Язбек, 2001).

В ідеальному світі – себто, там, де значення обмінного курсу дорівнює його рівноважному значенню, перехідні економіки, що наздоганяють, демонстрували б м'який шлях постійної ревальвації. Та світ не ідеальний.

Навіть вільно рухомі обмінні курси демонструють коливання навколо ліній свого тренду, відображаючи політичні акти та різноманітні вітчизняні та міжнародні потрясіння. Курси з суворю прив'язкою тягнуть до переоціненості, якщо внутрішня інфляція вища за міжнародну. Ця їхня риса вимагає частих девальвацій, що переважно супроводжуються спекулятивними атаками та виливаються у недооцінення відповідної валюти.

Графік 11.5 показує еволюції (незваженого) середнього відхилення внутрішніх реальних валютообмінних курсів від їхніх вибірових середніх значень в усіх чотирьох групах країн. Використовуючи вибірову середню ми, таким чином, уникаємо необхідності обчислення реального рівноважного валютообмінного курсу, бо це завжди надто делікатна справа. Якщо вибірка достатньо довга, то можна припускати, що вибірова середня буде доволі близька до точки рівноваги, якщо та є постійною. Проте в перехідних економіках рівноважні реальні валютообмінні курси мають набирати ціну з часом, тож пам'ятаймо про це, інтерпретуючи дані.

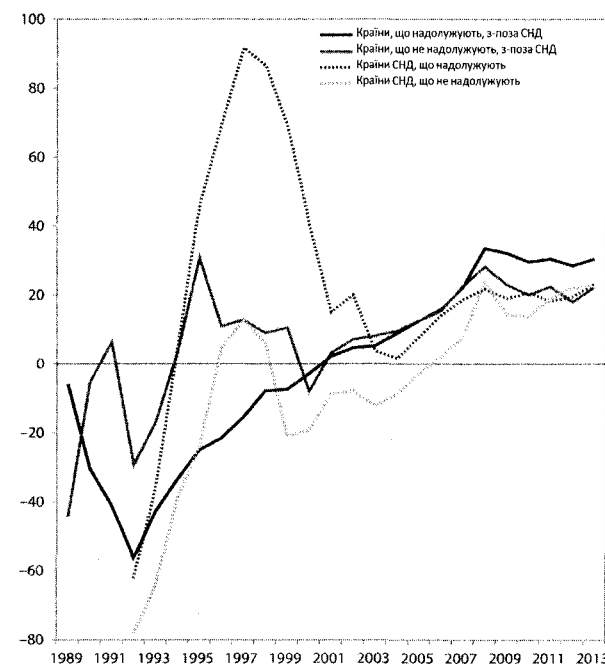
Спільною рисою всіх груп наших країн є різка початкова девальвація, за якою йде тенденція до ревальвації, як і очікувалося. Початкове різке падіння, значення якого коливаються між 40% і 80% – величезні рухи, згідно з будь-якими стандартами, – є лишень додатковим виявом і сигналом про економічний безлад. Для більшості громадян цей шок був першою болісною подією від початку перехідного періоду. Втрата цінності їхньої грошової одиниці виявилася потужним символом, але значення її навряд чи було символічним. Вона означала масивні втрати в їхній купівельній спроможності імпортних товарів – саме тих, які вони прагнули придбати і вірили, що, зрештою, зможуть до них досягнути. Це також означало, що на людей, які тримали свої заощадження у твердій валюті – легально чи ні, – звалилося несподіване щастя у великих пропорціях. Саме в стані цього шоку вони, мабуть, уперше зіштовхнулися з великою майновою та дохідною нерівністю.

Країни, що надолужують, поза СНД швидко оговталися від початкового падіння (за винятком Болгарії). З 1992 року і далі їхні валютообмінні курси стали на шлях м'якої ревальвації (себто нарощування цінності). М'якість цієї тенденції означала, що або ж інфляцію приборкано – у країнах з суворю прив'язкою курсу, – або ж рухомий валютообмінний

курс давав раду із поглинанням інфляційної різниці, що було б ідеально. В інших групах країн вслід за початковим реальним знеціненням пішли величезні переоцінення, адже неповороткість того чи того номінального значення обмінного курсу перешкоджала поглинати велику різницю, що накопичувалася через інфляцію. У середньому знадобилося десятиріччя, щоб ці країни спромоглися запровадити адекватну монетарну політику, яка потім привела їх до обмеження коливань навколо ревальваційного тренду, що відображав процес їхнього надолуження.

Графік 11.5 Реальний валютообмінний курс у перехідних економіках, 1989-2013 рр.

Відсоткова зміна валютообмінного курсу



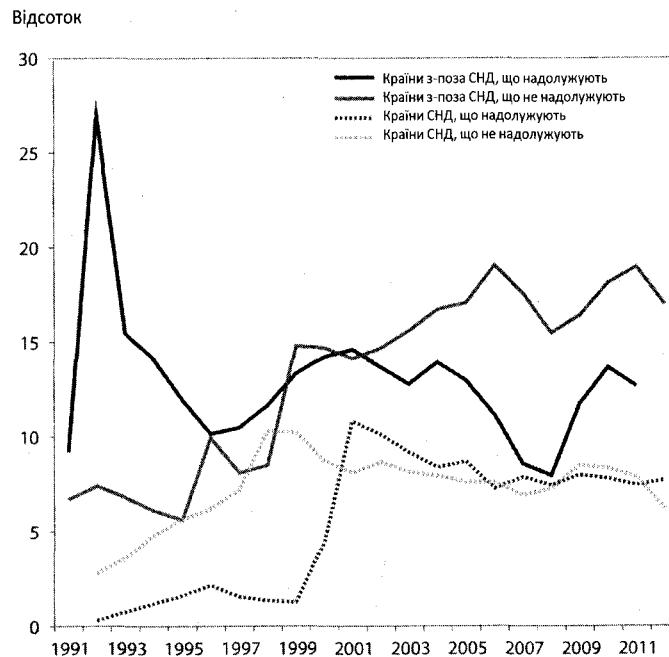
СНД = Співдружність Незалежних Держав.

Примітка: Для кожної країни реальний рівноважний обмінний курс обчислено як відсоток від вибірової середньої (1989-2013 рр. для країн поза СНД, 1992-2013 рр. – для країн СНД). Вимірювання всередині груп – незважені середні цих відхилень.

Джерело: Дарваш (2012).

Незалежно від того, надолужують ці країни чи ні, зв'язок між загальною продуктивністю економіки та еволюцією реального валютнообмінного курсу протягом першого десятиліття навряд чи був щасливий: упродовж цього періоду країни втрачали з-під ніг ґрунт, якого вони ще не створили. Тодішні коливання обмінного курсу відображають неефективне використання монетарної політики з метою компенсувати інфляцію, пошук номінального оперття і, найвірогідніше, політичний тиск для фінансування дефіцитів держбюджету.

Графік 11.6 Рівні безробіття у перехідних економіках, 1991-2011 рр.



СНД = Співдружність Незалежних Держав.

Примітка: Статистика за ранні роки для більшості країн недоступна.

Джерело: Економічна комісія ООН з питань Європи (2014).

Безробіття

У центральнo-планових економіках передбачалося, що безробіття не існує. Насправді ж у значній кількості найнятих працівників не було реальної роботи, а інтенсивність праці часто була обмежена. Це призводило до того, що люди бралися за іншу роботу в тіншовому секторі.

Певним викликом і завданням переходу було підвищення продуктивності праці, що, до речі, вимагало ліквідації всіх зайвих робочих місць. За рахунок і в процесі зростання економіки працівники отримали б нормальну роботу, але вже на самому початку очікувався стрибок безробіття. Згодом його рівень мав би рухатися до точки власної рівноваги, що її переважно формувала б якість інституцій ринку праці. Спершу високі рівні безробіття мали б знижуватися одночасно із поступом переходу.

Насправді ж події розгорталися інакше, якщо судити з групових середніх, зображених на *графіку 11.6*. Спершу, як і очікувалося, безробіття зросло, але потім воно чомусь не знизилася. Воно весь час зростало у європейських країнах, що не надолужували. Цікаво, що рівень безробіття найнижчий у країнах СНД, до того ж його відсотки доволі схожі, незалежно від того, надолужує ця країна чи ні. Це спостереження дає підстави припускати, що інституції ринків праці не мають вирішальної ролі у визначенні шляхів зростання в країнах СНД. Натомість інституції ринків праці, вірогідно, таки відіграють певну роль у країнах поза СНД, оскільки рівні безробіття у країнах, що надолужують, уже давно нижчі, ніж у тих, що не надолужують.

Слід завжди пам'ятати, що середні значення можуть бути оманливими. *Таблиця 11.5* документує ситуацію на 2011 рік. Це найпізніший рік, за який є більшість даних. Деякі рівні безробіття були підозріло низькі (Білорусь, Таджикистан). Як бачимо, для колишніх перехідних економік, що не є членами Європейського Союзу, більшість значень коливається у від семи до десяти відсотків. Цифри значно вищі у країнах Балтії, які на 2011 рік саме перебували на середині найсуворіших фіскальних консолідацій. Відтоді тамтешні рівні (безробіття) суттєво знизилися. Серед країн СНД ситуація значно відрізнялася, що свідчить про різні еволюційні шляхи.

Таблиця 11.5 Рівні безробіття у перехідних економіках, 2011 (%)

Країна	Відсоток безробіття
Албанія	13.3
Вірменія	18.4
Азербайджан	5.4
Білорусь	0.6
Боснія і Герцеговина	27.6
Болгарія	11.3
Хорватія	13.5
Чехія	6.7
Естонія	12.5
Грузія	15.1
Угорщина	10.9
Казахстан	5.4
Киргизстан	8.5
Латвія	16.2
Литва	15.4
Молдова	6.7
Чорногорія	19.7
Польща	9.7
Румунія	7.4
Росія	6.5
Сербія	23.0
Словаччина	13.7
Словенія	8.2
Таджикистан	2.5
Україна	7.9

Джерело: Економічна комісія ООН з питань Європи (2014).

Дефіцити держбюджетів та державний борг

Держави, що утворилися після падіння старого порядку, стартували з різними рівнями державної заборгованості (графік 11.7). На одному кінці цього спектра перебувала Румунія, яка практично не мала боргу внаслідок відповідної агресивної політики режиму Чаушеску. У сусідній же Болгарії, що перебувала на протилежному кінці того ж спектра, на 1992 рік борг становив 170% ВВП. У Росії, яка успадкувала державний борг від Советського Союзу, він становив 116% від ВВП на початку переходу. Поль-

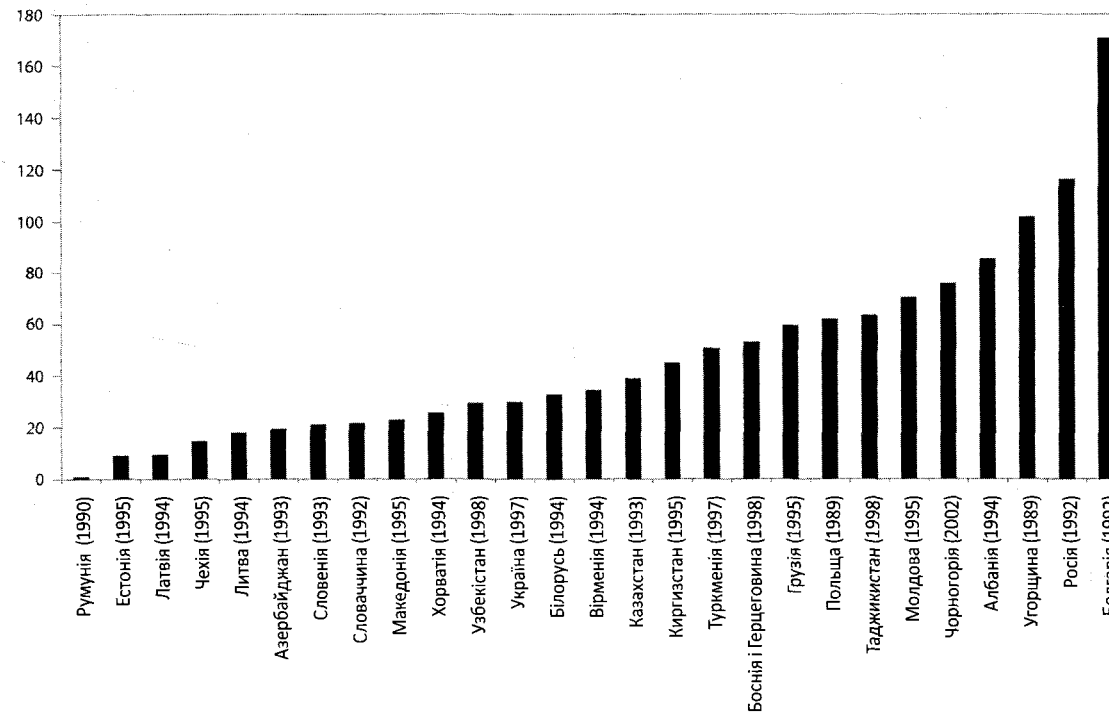
ща, де на держборг припадало 62% ВВП на кінець 1989-го, виграла від унікального п'ятдесятивідсоткового списання, що його надав їй Паризький клуб офіційних кредиторів 1991 року. Угорщина могла б отримати аналогічний зиск, але відмовилася.

Незалежно від успадкованої заборгованості, ранні роки були надзвичайно клопітні. Усі ці країни мали великий і вочевидь неефективний державний сектор, що дістався їм у спадок від попереднього режиму. За рахунок держави надавали субсидії державним фірмам, були об'ємні соціальні витрати та величезна бюрократія. У перехідних економік державні сектори та перерозподіл фінансів були співставні з рівнем високорозвинених країн, але, на відміну від останніх, вони були бідні. Тому необхідно було серйозно урізати витрати, але, з іншого боку, громадська інфраструктура перебувала у напівзруйнованому стані й потребувала масивних інвестицій. Вливання в інфраструктуру повинні були неминуче підвищити агрегатну продуктивність і зрештою самоокупитися. Склад державних витрат слід було змінити, щоб зробити його співмірним із рівнем розвитку тієї чи тієї держави.

Але політичне розуміння цього давалося дуже важко. Урізати субсидії фірмам і скорочувати держслужбовців – означало йти проти інтересів міцно вкорінених груп. Утрамбування соціальних витрат зачепило б незахищені верстви населення – хворих, літніх та безробітних, – себто найменше готових скористатися з можливостей перехідного періоду. Та залишити ситуацію із субсидіями як є, означало б загальмувати процес трансформації та завадити зростанню доходів, а також позбавити їх у майбутньому широкі верстви населення.

На дохідному боці економічний безлад та початкова рецесія дуже знизили податкові надходження. Систему оподаткування потрібно було капітально перезавантажити, оскільки стара система, успадкована від командної економіки, була несумісна з ринковою. Щоб цього досягти, слід було переробити цілу низку податків та створити повнофункціональну систему їхнього збору й адміністрування. Навіть за найсприятливіших умов на таке масивне перетворення пішли б роки, а тим часом податкові надходження знижувалися б, можливо, навіть різко.

Графік 11.7 Валовий державний борг у перехідних економіках на початку переходу
(валовий державний борг як відсоток від ВВП)



Примітка: Через недоступність даних початковий рік (у дужках) не обов'язково збігається з початком переходу.

Джерело: Економічна комісія ООН з питань Європи (2014).

Відсутність доступу до фінансування вела до ситуації, коли бюджет, імовірно, зводився б з початковими дефіцитами, можливо – великими, з огляду на інфраструктурні потреби та високі витрати на соціальне забезпечення, притаманні стартовому перехідному шокові. З часом бюджети збалансовувалися до бездефіцитних або ж до того рівня дефіциту, що борги для його фінансування держава могла собі дозволити у тривалій перспективі.

Зрештою, все однак вирішувало фінансування. Більшість перехідних економік не мала доступу до (світового фінансового – *ред.*) ринку на початку свого переходу. Більшість із них зверталася по зовнішню підтримку до МВФ (де було створено новий відділ, що опікувався країнами СНД) та Європейського банку реконструкції та розвитку, створеного спеціально для цієї мети, або ж до обох одночасно. Обидві установи схилили країни зі значною державною заборгованістю до її зниження – це було звичайною передумовою отримати доступ до ринку (суверенних позик – *ред.*).

Десять років потому всі великі державні борги було підрізано, іноді – внаслідок високої інфляції, як зазначено вище. Проте державна політика була занадто скута в більшості країн, щоб їх можна було скерувати на бажаний шлях розвитку. Європейські країни насолоджувалися позиковою та грантовою підтримкою від Європейського Союзу мірою того, як наближався їхній вступ до цієї організації. Ставши повноцінними членами, вони отримали доступ до різноманітних структурних та регіональних фондів.

На *графіку 11.8* показано еволюцію державних витрат для чотирьох груп країн, зазначених у *таблиці 11.1*. Вона підтверджує, що початкові рівні були надмірно високі. Упродовж десяти років вони впали, особливо в країнах СНД, для яких джерела фінансування часто мали важливу роль. У ранні роки, щоб знизити витрати, але офіційно про це не заявляти, держави часто вдавалися до різних форм неплатежів чи мораторіїв на виплати, що додавало безладу (до речі, одна з причин часткової відсутності даних за ранні періоди). Зіткнувшись із падінням податкових надходжень, чимало урядів не мали іншої ради, щоб протриматися.

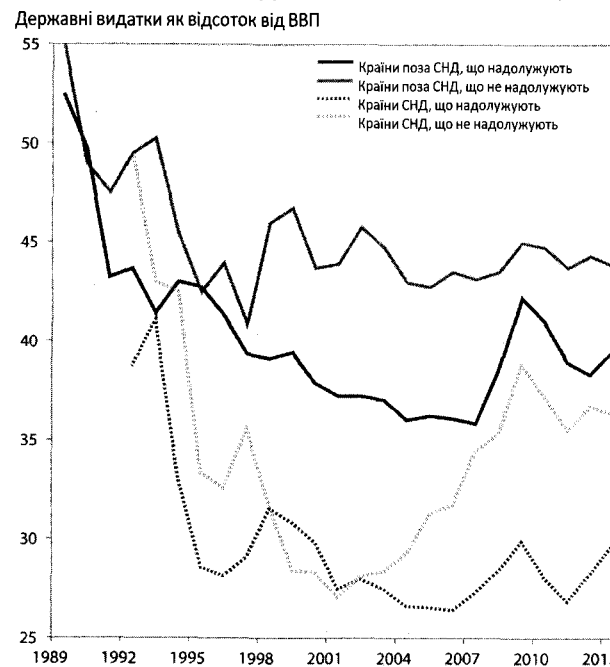
На *графіку 11.8* також показано країни, що наздоганяють, як у Європі, так і в СНД, які весь час знижували державні видатки в середньому на 20% від ВВП. Із ними різко контрастували країни, що не наздоганяють, надто в СНД, де, навпаки, спостерігалось нарощування держвидатків: можливо, як наслідок глибокої непрацездатності відповідних інституцій.

Високі рівні державних витрат створювали великі початкові дефіцити держбюджетів. На ранніх роках майже всі перехідні економіки дуже залежали від швидкої міжнародної підтримки. У програмах МВФ незмінно містилися заклики зменшувати дефіцити за допомоги урізання витрат та одночасних із цим податкових реформ. У рідкісних випадках відчайдушні уряди вдавалися до монетарного фінансування (збільшення грошової маси, друк грошей – *ред.*), що часто призводило до гіперінфляції. У інших місцях нестримні дефіцити часом спричиняли справжні фінансові кризи, як це сталося в Росії 1998 року, а протягом 1996-1997 рр. Болгарія зазнала і фінансової кризи, і гіперінфляції.

З часом, починаючи контролювати дефіцити, більшість перехідних економік отримували доступ до ринку, кладучи край зростанню власної державної заборгованості. На *графіку 11.9* порівнюються рівні державного боргу 2013 року з його початковим станом. Там видно, що країни, які розпочинали з дуже високими рівнями боргів, досягли тривалого їхнього зниження. У країнах із низькими рівнями державних боргів на початку ситуація значно відрізняється. Загалом, державний борг у країнах СНД зараз нижчий, ніж спершу, крім політично нестабільних Білорусі, України, Вірменії та Киргизстану.

Системи оподаткування потрібно було докорінно переглянути. Чимало країн перейшли на податок на додану вартість і запровадили сучасне корпоративне оподаткування. Половина всіх перехідних економік запровадила спрощене оподаткування: три країни Балтії в 1994-97 рр., Україна – 1998-го, Росія – 2001-го, Словаччина – 2004-го, Грузія та Румунія – 2005 року, Македонія, Киргизстан та Чорногорія – 2007-го, Албанія, Болгарія та Чехія – 2008 року (Тьорлі і Люк, 2011). Цей спрощений підхід якнайкраще відповідав вимогам скрутного становища, у якому перебували перехідні економіки. Хоча це питання містить чимало протиріч (які ми, втім, тут не аналізуватимемо).

Графік 11.8 Державні видатки в перехідних економіках, 1989-2013 рр.



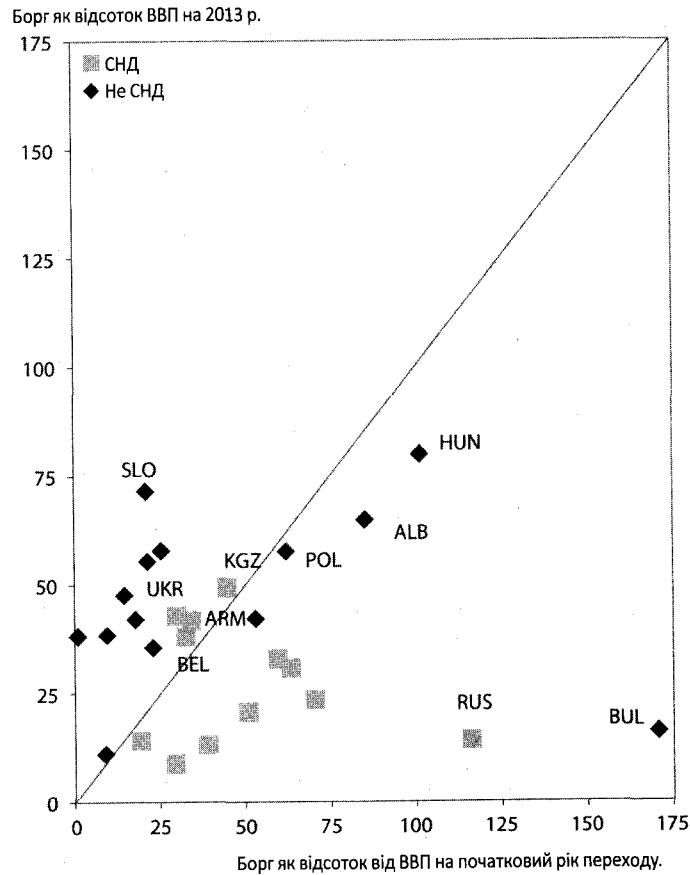
СНД = Співдружність Незалежних Держав.

Примітка: Дані за ранні роки містять значні похибки та помилки. Склад груп, до яких зараховано ту чи ту країну, суттєво коливався впродовж ранніх років.

Джерела: МВФ(2014) та ЄБРР(1995).

Бюджетні проблеми були найбільш поглинальні та вирішальні на початку. Протягом стартових років через хаос, що панував, неможливо було передбачити, як складеться певна ситуація. Багатьом країнам знадобилося десятиліття чи й більше, щоб стабілізувати ситуацію. Там, де реформи запізнювалися, зтяжна інфляція означала, що дефіцит фінансовано через додрук грошей (це явище перетворювалося на одну зі змінних величин-складових розв'язання проблеми). Вимоги ЄС щодо членства надали багатьом європейським перехідним економікам стимулів прискорити процес фіскальної стабілізації.

Графік 11.9 Державний борг перехідних економік – на початку 2013 р.



СНД = Співдружність незалежних держав.

ALB = Албанія; ARM = Вірменія; BEL = Білорусь; BUL = Болгарія; HUN = Угорщина; KGZ = Киргизстан; POL = Польща; RUS = Росія; SLO = Словенія; UKR = Україна.

Примітка: Через погано доступні дані початкові роки не завжди збігаються з фактичним початком переходу. Щоб дізнатись, які саме роки і для якої країни, див. таблицю 11.7. Країни Балтії зараховано до «не СНД».

Джерело: МВФ (2014).

Платіжні баланси

На початку перехідного процесу ніхто не брався робити прогнозів щодо зовнішніх балансів. Усі країни успадкували від попередніх режимів дідівські засоби виробництва і переважно неактуальний асортимент продукції. Та міжнародна спеціалізація, що існувала, була здебільшого штучна, насаджена центральним плануванням для усього советського блоку, і обмежувала можливості для експорту. До того ж вимушені попередні накопичення загрожували мобілізуватися на погамування незадоволеного протягом десятиліть відносної ізоляції стримуваного попиту на західні товари, як стверджує гіпотеза постійного доходу. За всіх цих чинників можна було б передбачити злет дефіцитів (платіжного балансу – *ред.*) і профінансувати їх зовнішніми запозиченнями тим країнам, які стартували за умов незначного державного боргу та відсутності приватного. Водночас початкові глибокі рецесії мали б суворо обмежити видатки і, відповідно, імпорт. Поведінка валютнообмінного курсу також мала б зачепити зовнішній баланс. Ці міркування не враховують того факту, що чимало країн СНД багаті на природні ресурси, що їх зрештою, почали б експортувати. Це робило їх вразливими до коливань цін на ті запаси.

У тривалій перспективі цілком природно було б припустити, що надолужуючи своє відставання від Заходу (а це потребувало суттєвих приватних та державних інвестицій), тим країнам довелось б залазити в дефіцити платіжних балансів. Щоб профінансувати ті дефіцити, потрібен був доступ до міжнародних фінансових ринків і достатнє поліпшення вітчизняних банківських секторів та ринкового оточення загалом.

Еволюція платіжних балансів була різною між наших країн; відсутні будь-які загальні риси. Таблиця 11.6 презентує стилізовану, у дечому навіть доволіну класифікацію. Вона показує, що існування дефіцитів було нормою. Серед винятків із цього правила – Росія, що уникала дефіцитів завдяки своїм величезним запасам корисних копалин, а також Словенія та Україна, де значення дефіциту платіжного балансу коливалося навколо нуля. Решта країн жили за умов постійного дефіциту платіжного балансу (декотрі – з поодинокими випадками профіциту) від самого початку

переходу, як і прогнозувала гіпотеза про надолуження. Дев'ять країн зараховано до групи, що характеризується постійними значними дефіцитами. Справді, дефіцити понад 20% ВВП трапляються у 5% спостережень за всі країно-роки (половина з них припадає на Чорногорію і майже 25% – на Азербайджан). За останні роки кілька країн спромоглися вирватися із затяжної смуги дефіцитів. Наприклад, країни Балтії взяли за сувору фіскальну консолідацію після десятиліття (чи близько того) карколомного зростання, підживленого вітчизняним попитом, як і пророкувала гіпотеза постійного доходу.

Можна інакше представити наявну інформацію, якщо глянути на позиції чистих закордонних активів (ЧЗА) відповідних країн, як їх оцінили Філіп Лейн і Джан Марія Мілезі-Ферретті (2007). ЧЗА – це рівновага між приватними та державними активами та зобов'язаннями щодо решти світу. Їхня еволюція відображає значення кумулятивного платіжного балансу, а також змін у значеннях цих активів та зобов'язань. Якщо обчислювати в національній валюті – як їх і подають часткою від вітчизняного ВВП, – оціночні ЧЗА також містять ефекти коливань валютнообмінного курсу.

На графіку 11.10 порівняно ці позиції на початку (за першого доступного спостереження) та станом на 2011 рік (останній рік, за який є дані). Спостереження, що потрапляють на лінію понад 45°, відображають зростання у позиції ЧЗА (себто зменшення заборгованості). Як видно з таблиці 11.6, регресії до середнього значення не існує. Лише дві з чотирнадцяти європейських країн, позначених там, покращили свої позиції: повоєнна надзвичайно глибоко заборгована Сербія та (маргінальна) Албанія. На відміну від них, у п'ятьох із дванадцяти країн СНД – усі з них багаті на ресурси (Азербайджан, Росія, Таджикистан, Туркменія й Узбекистан) – зросли позиції ЧЗА. На додачу до Таджикистану, що був і залишається значним боржником (ЧЗА – 61% від ВВП), решта перехідних економік показують негативне значення своїх позицій ЧЗА станом на 2011 рік. Нічого фундаментально поганого в негативному значенні ЧЗА немає, крім, мабуть, для найбільш заборгованих країн (Болгарії, Хорватії та Грузії, чії позиції наближаються чи вже перетнули позначку 90% від ВВП).

Таблиця 11.6 Платіжні баланси у перехідних економіках, 1990-2012 рр. (відсоток від ВВП)

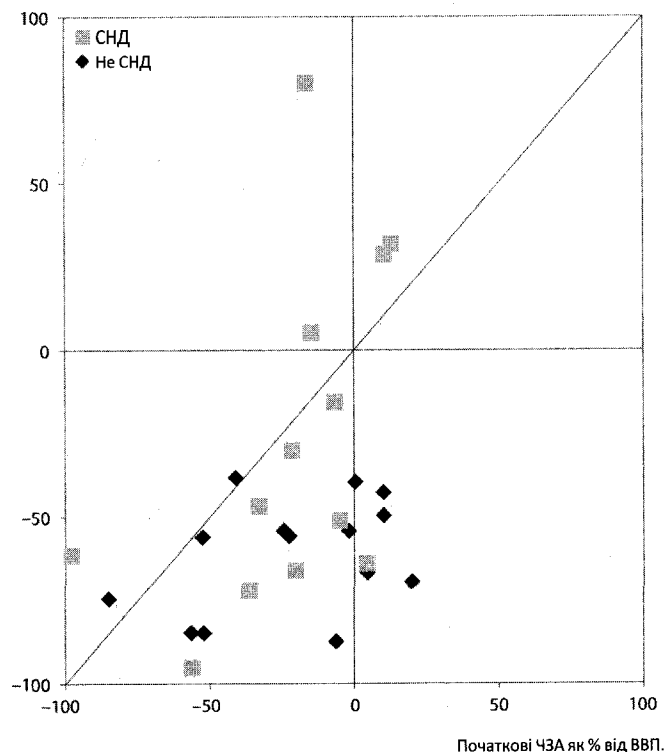
Країна	Найбільший дефіцит	Найбільший профіцит (якщо такий був)	Середній дефіцит чи профіцит
<i>Великі постійні дефіцити</i>			
Албанія ^а	-15.2 (2008)	2.2 (1999)	-6.5
Вірменія	-46.3 (1992)	3.8 (1994)	-12.0
Білорусь	-15.0 (2010)	5.4 (1992)	-5.7
Боснія і Герцеговина	-19.2 (2003)		-11.2
Болгарія ^а	-25.5 (2007)	4 (1997)	-6.8
Грузія	-22.0 (2008)		-12.1
Косово	-20.1 (2000)		-10.2
Молдова	-19.7 (1998)		-8.9
Чорногорія ^а	-49.8 (2008)		-23.8
<i>Помірковані постійні дефіцити</i>			
Чехія ^а	-6.4 (1996)		-3.7
Македонія	-12.8 (2008)		-5.5
Румунія	-13.4 (2007)		-6.0
Словаччина ^а	-9.9 (1996)	4.4 (1994)	-5.0
Таджикистан	-30.5 (1993)	-0.9 (1999)	-7.3
<i>Дефіцити, за якими йдуть профіцити</i>			
Естонія ^а	-15.9 (2007)	2.8 (2010)	-6.5
Угорщина	-10.8 (1993)	1.2 (1991)	-4.8
Казахстан ^а	-51.7 (1992)	5.4 (2011)	-4.4
Латвія ^а	-22.6 (2006)	11.9 (1993)	-5.8
Литва ^а	-14.5 (2007)	3.9 (2009)	-7.0
Польща ^а	-7.4 (1997)	5.3 (1994)	-2.9
Узбекистан	-8 (1993)	9.2 (2006)	1.8
<i>Помірні коливання</i>			
Словенія ^а	-5.3 (2008)	5.8 (1992)	-0.4
Україна	-8.1 (2012)	10.6 (2004)	-0.5
<i>Значні коливання</i>			
Азербайджан ^а	-31.9 (1998)	35.5 (2008)	-1.7
Киргизстан	-22.9 (1996)	4.9 (2004)	-8.1
Туркменія ^а	-32.7 (1998)	16.5 (2008)	-0.9
<i>Постійний профіцит</i>			
Росія	-1.4 (1992)	18 (2008)	6.0

а. Країна, що надолужує.

Джерело: База даних світового економічного огляду МВФ.

Графік 11.10 Позиції чистих зарубіжних активів (ЧЗА) перехідних економік – на початку 2011 р.

ЧЗА як відсоток від ВВП 2011 р.



СНД = Співдружність Незалежних Держав.

Примітка: Країни Балтії зараховано до «Не СНД».

Джерело: Оновлення Лейна та Мілезі-Ферретті (2007).

Швидкість реформ: старі суперечності

Упродовж раних перехідних років точилися гарячі дискусії стосовно «шокової терапії». На відміну від підходу, що його обстоювали поступовці (підтримувані, скажімо, Корічеллі та Мілезі-Ферретті, 1993 та Ролан, 2000), низка економістів наполягала на тому, що зробити зараз один

великий крок було бажаніше, ніж просуватися повільно. Ці дебати – як їх підсумував Попов (2000) та переглянув Аслунд (2007) – опиралися на широкий масив відповідних зисків.

Одним із питань було, як швидко слід відпускати (звільняти) ціни та переорієнтовувати торгівлю. Негайне звільнення цін та торгівлі дає чіткий знак виробникам, включно з чинними тоді ще державними, що змушує їх інвестувати мудро. Втім, необхідної якості фінансових та людських ресурсів може бути недостатньо для швидкої заміни застарілих фірм, тому старі фірми розвалювалися задовго до появи нових. Отже суттєві і такі, що швидко зростають, витрати на пристосування (до нових умов) виправдовували поступовість, натомість збереження застарілих стимулів, у кращому разі, перешкоджало переходу до неминучого пристосування та, цілком можливо, заохочувало інвестиції в застарілі фірми та продукти, чого шокова терапія дозволяла уникнути.

Іншою проблемою була потреба взяти на озброєння адекватну для часів безладу макроекономічну політику. На думку «шоковиків», для політик точного налаштування на той час було забагато невизначеності й невідомості та замало технічних ресурсів. Найкраще, що можна було вчинити за тих обставин, це покладатися на прості, універсальні, добре зрозумілі принципи, цілком усвідомлюючи, що вони далеко не цілком вдалі, але їм менш властиві серйозні помилки, ніж вишуканим, але не перевіреним підходам. Поступовці вважали: що менші початкові шоки, то потрібна менш активна макроекономічна політика, а отже – менше помилок.

Також, явно чи приховано, надавалося чимало неекономічних аргументів. Скажімо, спочатку має змінитися нормативно-правова база, з'явитися комерційне право, захист прав власності, трудових стосунків і т. ін. Поступовці весь час звертали увагу на масштаби необхідних дій, натомість шокові терапевти обстоювали тезу, що стара правнича оболонка не могла зумовити виникнення нового економічного порядку. Зрештою все це зводилося до питання: що робити з чинними інституціями, включаючи адміністративну та фіскальну системи. Поступовці вважали, що здатність робити різкі зміни надзвичайно обмежена, натомість шокові терапевти наполягали на швидкому запровадженні інституцій у тому

вигляді, в якому вони існують у ринкових країнах, аж до того, щоб поклатися на зарубіжні банки.

Іншою, ще ширшою проблемою, була суто політична природа питання. Розвал советського блоку стався у революційний спосіб; несподівані зміни режиму відбувалися повсюди. У країнах поза СНД та Росією еліти опинилися від самого початку поза грою. До виникнення нових еліт існував тимчасовий вакуум. Ця зміна вочевидь зачіпала колосальні економічні інтереси. Люди, що опинилися на програшному боці, намагалися мінімізувати втрати, користуючись тим вакуумом. Вони були за поступовість. Нові керманічі мусили швидко прибрати до рук владу та перешкодити спробам еліт, які відходили у небуття, відновити те, що вони були в змозі відновити, а потім, можливо, використати для того, щоб повернути собі владу. Необхідність швидко запопасти владу була однією з важливих причин, чому вони обрали шокову терапію. Насправді ж, у більшості країн СНД, за помітним винятком Росії та менше – України, старі еліти перемогли. Вони однозначно належали до поступовців, оскільки головною їхньою метою – обмежити зміни.

Дані свідчать про те, що рецесія зазвичай була коротша та м'якша у швидко пореформованих країнах. Інша річ – до якої міри лібералізація вплинула на тривале зростання. Кореляція між зміною значення індексу лібералізації від початку переходу та до 2010 року та середньорічним зростанням ВВП на душу населення впродовж 2000-10 рр. становить лише 0.065 – це занадто мало, щоб на щось впливати.

Зараз, коли пилюка вже вляглася, що лишається від того протиріччя? Мабуть, справедливо було б визнати, що дебати були гостріші, ніж того варті. З огляду на численні виграші, що мали обидва підходи, навряд чи тоді могла з'явитися проста, чітка універсально правильна відповідь. Кожна стратегія передбачала як зиски, так і витрати, що їх неможливо було попередньо обчислити. Але перехід ніколи не був винятково економічною проблемою. Політичні аспекти були першорядні, тому вибір стратегії мав значення.

За небагатьма винятками, країни СНД опанували поступові стратегії. Зараз чимало з тих країн є недемократичними, вони перебувають у групі

таких, що не надолужують, досі страждають від предковичного зростання споживчих цін, а шлях їхній всуціль порізаний численними злетами інфляції та фінансовими кризами. Важко утриматися від спекуляцій про те, яким було б їхнє політичне й економічне становище сьогодні, коли б тоді вони вдалися до шокової терапії.

Росія – її належність до шоково-терапевтичних країн суперечлива – слугує протилежним прикладом, навіть якщо реальні реформи впроваджені там на початку були обмежені. Убогий економічний досвід 1990-х призвів до економічного та політичного відкату. Звісно ж, критичним аспектом став розвиток цін на сировинні товари, надто на нафту і газ. Якби вони у 1990-х перебували на тих комфортних рівнях, що й протягом 2000-х, то забезпечили б тодішні уряди необхідними ресурсами, а також запобігли б кризі 1998 року.

Прикінцеві ремарки

Від 1989 року життя кардинально змінилося – переважно на краще – для сотень мільйонів людей. За винятком трансформації Китаю, важко навести історичний приклад економічного експерименту подібного масштабу, швидкості (все сталося лише за одне покоління) та складності, яким виявився перехід у Східній Європі та колишньому Советському Союзі.

Макроекономіка була лише одним аспектом економічного процесу, приватизація та торгівля відкрили решту вирішальних елементів. Не враховуючи неунікнених суперечностей, дотримання макроекономічних принципів добре себе виправдало. Ключові питання були чітко означені, політичні відповіді – відомі, а помилки виявлялися та виправлялися в режимі реального часу.

Можливо, найважливіші взяті звідти уроки належать до найціннішого типу макроекономічних знань. Проблеми часто були складні, й економісти схильні були відповідати на них вишуканими науково-економічними обґрунтуваннями. Але ми добре знаємо, що труднощі часто заводять нас у закамарки, де набуті знання не досконалі і де нагору швидко вилазять невідповідності. Зрештою, виграшною стратегією виявилось

дотримання простих засад. Для впевненості за деяких обставин допомогло якесь вишукане знання, але прогалини в тому знанні могли також обернутися суворими помилками. Більшість успішних розробників політики належать до людей, які дотримуються простих принципів, давно визнаних як приблизно правильні за будь-яких обставин, включно з роллю монетарної політики в придушенні інфляції, небезпеками монетарного фінансування бюджетних дефіцитів та теорією фінансових криз.

Посилання

- Андерс Аслунд. 2007. *Як будувався капіталізм*. Нью-Йорк: Кембрідж Юніверсіті Прес.
- Лешек Бальцеревич. 1994. *Поширені помилки у дебатах щодо переходу до ринкової економіки*. Ікономік Полісі 19S: 16-50.
- Ерік Бергльоф і Патрік Болтон. 2001. *Великий вододіл та поза ним: фінансова архітектура перехідного періоду*. Робочий матеріал Вільям Дейвідсон 414. Енн Арбор, МІ: Вільям Дейвідсон Інстітют.
- Олів'є Жан Бланшар. 1999. *Економічна теорія посткомуністичного переходу*. Лекції з економіки в Кларендоні. Оксфорд: Оксфорд Юніверсіті Прес.
- Олів'є Жан Бланшар, Кеннет Фрут та Джефрі Сакс, колектив авторів. 1994. *Перехід у Східній Європі*. Звіт проекту Національного бюро економічних досліджень (2 томи). Чикаго.
- Маріо Блеер і Марко Скреб, колектив авторів. 2001. *Перехід, перше десятиріччя*. Кембрідж, МА: МІТ Прес.
- Й. Болт і Й. Л. ван Занден. 2013. *Перші новини проекту Меддісон: перегляд і переоцінка зростання до 1820 р.* Робочий матеріал № 4 проекту Меддісон. Гронінген, Нідерланди: Меддісон Проджект.
- Джон Бонін, Іфтехар Гасан і Пол Вачтел. 2003. *Продуктивність, ефективність та власність банків у перехідних економіках*. Документ, презентований на 9-й Дубровницькій конференції, Дубровнік, 26-28 червня.
- Фабріціо Корічеллі і Бостян Язбец. 2001. *Динаміка реального валютнообмінного курсу в перехідних економіках*. Дискусійний документ ЦЕПД № 2869. Вашингтон: Центр економічний та політичних досліджень.
- Фабріціо Корічеллі і Матільде Морел. 2011. *Зростання й криза під час переходу: порівняльна перспектива*. Ревю оф Інтернешнл Ікономікс 19, № 1: 49-64.
- Фабріціо Корічеллі та Джан Марія Мілезі-Ферретті. 1993. *Щодо правдоподібності програм «Великого вибуху»*. Європін Ікономік Ревю 37, № 2-3: 387-95.
- Золт Дорваш. 2012. *Реальні ефективні валютнообмінні курси у 178-ми країнах: нова база даних*. Робочий документ Брюгел 2012/06. Брюссель: Брюгел.
- ЄБРР (Європейський банк реконструкції та розвитку). 1995. *Звіт з перехідних економік*. Лондон.
- Ласло Гальперн і Шарль Вишлош. 1997. *Рівноважні валютнообмінні курси у перехідних економіках*. Документ для персоналу МВФ 44, № 4: 430-60.
- Стів Генк і Ніколас Крус. 2013. *Гіперінфляції у світі*. З Підручника головних подій у економічній історії, ред. Рендалл Паркер і Роберт Вейплз. Лондон: Раутледж.
- МВФ (Міжнародний валютний фонд). 2014. *Світові економічні перспективи*. Вашингтон.
- Філіп Лейн і Джан Марія Мілезі-Ферретті. 2007. *Зовнішньоекономічне багатство країн II: Переглянуті та розширені оцінки зарубіжних активів та зобов'язань, 1970-2004 рр.* Джорнал оф Інтернешнл Ікономікс 73 (листопад): 223-50.
- Боріс Плесковіч і Джозеф Стігліц. 1999. *Щорічна світова банківська конференція з економік, що розвиваються 1999 р.* Вашингтон: Світовий Банк.
- Владімір Попов. 2000. *Шокова терапія проти поступовості: кінець дебатів*. Комперетів Ікономік Стадіз 42, № 1: 1-57.

- Владімір Попов. 2007. *Шокова терапія проти поступовості, перегляд: уроки з досвіду перехідних економік упродовж 15-ти років після реформ*. Комперетів Ікономік Стадіз 49: 1-31.
- Ролан Жерар. 2000. *Перехідні економіки: політика, ринки та фірми*. Кембрідж, МА: МІТ Прес.
- Ендрю Роуз. 2011. *Режими валютообмінного курсу в сучасну добу: суворо закріплені, рухомі та кострубаті*. Джорнал оф Ікономік Літреча 49, № 3: 652-72.
- Джефрі Сакс. 1996. *Середина декади переходу*. Документи та висновки Емерікен Ікономік Ревю 86, № 2: 128-33.
- Ян Швейнар. 2001. *Перехідні економіки: успішність та випробування*. Робочий документ Вільям Дейвідсон № 415. Енн Арбор, МІ: Вільям Дейвідсон Інстітют.
- Жерар Тьорлі і Пігер Люк. 2011. *Перехідні економіки, два десятиріччя потому*. Абінгдон, Сполучене Королівство: Раутледж.
- Економічна комісія ООН із питань Європи. 2014. *Економічна статистика*. Відень.
- Шарль Виплош. 1999. *Десять років трансформації: макроекономічні уроки*. Документ, представлений на щорічній конференції Світового банку з економік, що розвиваються, Вашингтон, 28-30 квітня.

Від переходу до інтеграції

Роль торгівлі та інвестицій

Даніель Грос

Коли советська влада впала, Східна Європа нарешті отримала змогу самовизначитися з власним майбутнім. У країн на захід відколишнього Советського Союзу вибір був переважно зрозумілий: «повернення в Європу», себто приєднання до Європейського Союзу, фактично до клубу західно-європейців, що до нього станом на початок 1990-х входило дванадцять країн.

З протилежного боку (як географічно, так і політично) опинилися країни, що не зробили власного вибору і залишилися у Співдружності Незалежних Держав. У цих країн не було надійної європейської зачіпки, яка б допомагала краще орієнтуватися протягом їхнього перехідного процесу.

Третьою групою країн були Балкани, більшість із них належали до колишньої Югославії, де перехід супроводжувався громадянською війною. Після війни ці країни теж підтвердили своє «прагнення до Європи», однак прогрес, що вони його досягли на цьому шляху, був вельми нерівномірний.

Ключове питання для кожного студента, який вивчає це двадцятип'ятиріччя переходу: чому результати в усіх цих трьох регіонах аж такі різні. Є чимало можливих відповідей, включаючи географічні (належність до Європи, відстань до Брюсселя тощо), відповідні традиції (тривалість перебування під комуністичним режимом), особливості вітчизняних

Даніель Грос, директор Центру досліджень європейської політики; економічний радник Генерального директорату II Європейської Комісії (1988-1990 рр.); радник Європейського парламенту (1998-2005 рр.).

політичних та економічних реформ, ставлення з боку Європейського Союзу, торговельні угоди та зарубіжна підтримка. Усі ці чинники тісно пов'язані та посилюють один одного. Перебування в Європі (близькість до Брюсселя) уможливило членство в ЄС, що зумовлювало тісніші зв'язки з Європейським Союзом і посилювало внутрішні реформи, обґрунтовуючи сенс членства.

Цей розділ досліджує вплив торгівлі та інвестицій на розбіжності між продуктивністю країн Центральної та Східної Європи (КЦЄ) та СНД.

Першим важливим пунктом, про який слід пам'ятати, є те, що хоча у ретроспективі вступ КЦЄ до ЄС здається неминучим, на початку їхнього переходу він таким не був. Чимало людей із Європейської Спільноти були неоднозначної думки щодо перспективи прийняти так багато нових членів, побоюючись, що ці бідні країни ляжуть додатковим тягарем на бюджет ЄС і поставлять під загрозу інституційне наближення, що його так дбайливо вибудовували на згарищах двох світових воєн одвічного суперництва між Францією та Німеччиною. На відміну від самих тодішніх європейців, чимало зовнішніх оглядачів, включно з багатьма зі Східної Європи, ждали негайного розширення ЄС на Схід, остерігаючись, що занадто тривалий період очікування на порозі Європейського Союзу може призвести до згортання й відкочування реформ назад.

Була широка згода щодо негайного початку інтеграції через торгівлю та інвестиції. Важливість аналізу перехідних угод про торгівлю з Європейським Союзом на термін першого десятиріччя після переходу в Центрально-Східній Європі є однією з центральних тем цього розділу.

Упродовж того десятиріччя дорога до членства залишалася відкритою, але умовною: потрібно було виконати так звані Копенгагенські критерії, які зводилися до того, що лише демократичні та економічно сильні країни могли набути членство. Вісім країн-кандидатів із Центральної та Східної Європи приєдналися до Європейського Союзу 2004-го, ще дві – 2007 року.

Їхній розвиток після набуття членства пішов різними шляхами. Половина з «набору» 2004-го нині вже приєдналися до євросони (Словенія, Словаччина, Естонія і Латвія). Решта країн не надто прогресували в напрямі подальшої інтеграції. Чехія поступово опанувала більш євроскептичний

курс, Угорщина і досі долає власні фундаментальні економічні та політичні проблеми, а Польща, схоже, лише під тиском української кризи таки вирішила, що глибша інтеграція – в інтересах її ж безпеки.

Присвячені конкретним країнам розділи цієї книжки описали їхнє розмаїття – як у межах КЦЄ, так і СНД. Цей розділ зосередиться на їхній продуктивності як груп, адже перехідні економіки, що приєдналися до Європейського Союзу, пішли іншим шляхом, ніж ті, що цього не зробили.

Перша частина розділу описує перехідні торговельні угоди, що їх Європейський Союз запропонував КЦЄ. Друга – оцінює ці угоди (знані як «угоди про асоціацію») з погляду сучасної критики. Третя частина подає подальший зріз глибоких змін у структурі торгівлі, наголошуючи на контрастах, що виникли між КЦЄ та рештою перехідних економік. Четверта частина описує важливі потоки капіталів, надто – прямих зарубіжних інвестицій, які доклали багато зусиль для успішної економічної інтеграції з Євросоюзом.

Цілком природно, що КЦЄ бажали приєднатися до європейського «клубу багатих». Але також було зрозуміло, що саме лише це приєднання не зробить їх багатими автоматично. Тому реальний економічний тест на успішність переходу – перевірити чи допоміг він виборсатися звільненим від контролю советів країнам із бідності, зумовленої неефективною ринковою економічною системою, що вони її свого часу перейняли для себе. У п'ятій частині йдеться саме про це.

Євросоюз є не просто двигуном економічної інтеграції. Він пропонує інтегрований ринок, підкріплений єдиною валютою, з вільним переміщенням капіталів та робочої сили та підтримуваний інституціями, що змушують цей єдиний ринок працювати й надавати спільну регуляторну рамку, без якої ніяк не обійтися. Сила цієї інституційної рамки і зробила членство особливо привабливим для країн, що квапилися розбудувати ринкові інституції, або для країн, що їх доти просто не існувало впродовж тривалого часу. Одним із тестів трансформаційної потужності Європейського Союзу є міра, до якої покращилася якість інституцій у його нових країнах-членах. Шоста частина містить децизию свідчень інституційного розвитку. Остання – оцінює результати такої інтеграції.

Рамка для торговельної інтеграції впродовж 1990-х

Європейський Союз не одразу погодився на перспективу членства у ньому перехідних економік Центральної та Східної Європи, але він не відтягував інтеграцію з ними через торгівлю та інвестиції. Рамку торговельної лібералізації заклали так звані «Угоди з Європою» (УЄ) – двосторонні домовленості між Європейським Союзом та окремими перехідними економіками. Чехословаччина (тоді ще об'єднана), Угорщина та Польща підписали УЄ в грудні 1991-го. Інші країни зробили це трішки пізніше. На середину 1990-х кожен із десяти заявників на членство в ЄС мав УЄ.

Європейський Союз також уклав Угоди про партнерство й співробітництво (УПС) із Росією та кількома країнами західного СНД (Молдовою та Україною). Ці угоди не пішли значно далі взаємного надання статусу найбільшого сприяння у торгівлі і не зумовлювали значної торговельної лібералізації з боку Європейського Союзу. Та найголовніше, вони не давали гарантій майбутнього членства. Це одна із причин, чому ці країни не досягли такого швидкого прогресу, як ті, що мали на майбутнє цей маяк-орієнтир. Теперішня політична та економічна криза в Україні значним чином відображає слабкість української економіки, що була б продуктивніша, якби країна інтегрувала свої торговельні та інвестиційні риси у Європейський Союз.

Деякі з новопосталих незалежних держав (ННД), як їх тоді називали, сумнівалися, чи варто їм приєднуватися до глобальної системи торгівлі, відмовившись долучитися до організації, що тоді звалася Генеральною угодою про тарифи і торгівлю (ГУТТ – ГАТТ). Деякі з них досі мають прийняти базові елементи дисципліни ГУТТ, яка з часом почала зватися Світовою організацією торгівлі (СОТ). Росії знадобилося понад двадцять років (Україні – не значно менше), щоб приєднатися до СОТ (таблиця 12.1).

Натомість більшість КЦСЕ приєдналася до СОТ уже наприкінці 1990-х (запізнювалася лише Литва). Понад те, КЦСЕ входили до світової системи торгівлі з уже низькими тарифними ставками, оскільки розраховували на приєднання до Європейського Союзу, зовнішні тарифи якого в середньому були низькі. Різко контрастують із ними багаті на ресурси країни СНД, які наполегливо тримають свої часто вищі тарифні ставки.

Таблиця 12.1 Членство в Світовій організації торгівлі та середні тарифи по перехідних економіках

Країна	Дата вступу	Середній прив'язаний тариф КРНСТ	Середній використаний тариф КРНСТ
Албанія	8 вересня 2000	7.0	3.8
Вірменія	5 лютого 2003	8.5	3.5
Азербайджан	Спостерігач	п. а.	9.1
Білорусь	Спостерігач	п. а.	9.7
Боснія і Герцеговина	Спостерігач	п. а.	6.6
Болгарія	1 грудня 1996	5.2	5.5
Хорватія	30 листопада 2000	6.2	5.0
Чехія	1 січня 1995	5.2	5.5
Естонія	13 листопада 1999	5.2	5.5
Грузія	14 червня 2000	7.4	1.5
Угорщина	1 січня 1995	5.2	5.5
Казахстан	Спостерігач	п. а.	9.5
Косово	Не член, не спостерігач	п. а.	п. а.
Киргизстан	20 грудня 1998	7.5	4.6
Латвія	10 лютого 1999	5.2	5.5
Литва	31 травня 2001	5.2	5.5
Македонія	4 квітня 2003	7.2	6.9
Молдова	26 липня 2001	7.0	4.6
Чорногорія	29 квітня 2012	5.1	4.3
Польща	1 липня 1995	5.2	5.5
Румунія	1 січня 1995	5.2	5.5
Росія	22 серпня 2012	7.8	10.0
Сербія	Спостерігач	п. а.	7.3
Словаччина	1 січня 1995	5.2	5.5
Словенія	30 липня 1995	5.2	5.5
Таджикистан	2 березня 2013	8.1	7.8
Туркменія	Не член, не спостерігач	п. а.	п. а.
Україна	16 травня 2008	5.8	4.5
Узбекистан	Спостерігач	п. а.	15.4

п. а. = нерелевантно; КРНСТ = країна з режимом найбільшого сприяння у торгівлі.
 Джерело: Світова організація торгівлі, stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFReporter.aspx?Language=E

УЄ (описувані нижче) прагнули збільшити інтегрованість КЦСЕ до Євросоюзу, не лише надаючи список конкретних кроків для досягнення

вільного руху товарів та послуг, а й закладаючи рамку для політичного діалогу, гармонізації законодавства, співробітництва в науці та технологіях, а також фінансової підтримки та технічної кооперації з Європейським Союзом у низці галузей. Практичні негайні кроки були прості: знизити (скасувати) імпорتنі тарифи з ЄС для більшості промислових товарів. Та у політичному сенсі ключовим елементом, що вочевидь визнавався всіма цими угодами ще від початку, було досягнути кінцевої мети – набуття членства в Європейському Союзі.

Обіцянка членства була і чіткою, і обумовленою дотриманням певних умов, висунутих під час червневого саміту ЄС 1993 року в Копенгагені перед асоційованими країнами ЦСЄ в обмін на чітко запропоновану перспективу членства в ЄС – виконання низки загальних економічних та політичних вимог. Тоді не було встановлено точної дати набуття членства, але дано чіткий сигнал, що вступ стане можливим лише з настанням певної зрілості цих країн з погляду економічного розвитку, а також, якщо Європейський Союз вважатиме нормальне протікання торгівлі свідченням того, що нові країни-члени упоруються з тиском конкуренції та ринкових сил з боку Союзу.

Відкриття Європейського ринку в рамках УЄ стало вирішальним елементом того відродження КЦСЄ, що відбулося на самому початку 1990-х. На той час на ЄС-15 уже припадало понад 60% загальних обсягів зовнішньої торгівлі Чехословаччини, Угорщини та Польщі.⁰¹ Відкриття Європейського ринку саме по собі мало би, звісно ж, вельми обмежений вплив, якби реформи, що вже відбувалися в КЦСЄ, не розблокували той потенціал виробництва, який несло в собі їх порівняно високоосвічене населення, як показано нижче на прикладі швидкої реструктуризації їхнього експорту. Отже, існували важливі позитивні ефекти зворотного зв'язку між реформами в КЦСЄ та обіцянкою членства в ЄС у поєднанні з суттєвим відкриттям Європейського ринку.

Грос і Штайнгерр (2004) доводять, що переорієнтація експорту розпочалася майже негайно після краху комунізму. За попереднього, соціаліс-

тичного режиму (1988 р.), частка експорту з КЦСЄ, що йшов до ринкових економік (приблизно – до країн-членів Організації з економічного співробітництва та розвитку [ОЕСР]) була менша 40% (за винятком Польщі). Протягом наступних чотирьох років (себто до 1992 р.), ця частка вже зростала до більш як 60% (крім двох країн, де політичний перехід був неповним, себто Болгарії [див. розділ 7] та Румунії). Крім того, експорт до всіх країн за цей короткий період розширився більш ніж до 50%.

Угоди з Європою очима їхніх тогочасних критиків

УЄ запроваджували де-факто (двосторонню) зону вільної торгівлі товарами між Європейським Союзом та його партнерами на десять років.⁰¹ Умови, закладені в тих угодах, були асиметричні: період, що надавався для усунення імпорتنих обмежень, був зазвичай значно коротший для Європейського Союзу, ніж для відповідного партнера з КЦСЄ. Більшості продуктів УЄ надавала вільний доступ до ринків ЄС від самого початку. Для деяких «чутливих продуктів», зокрема вугілля, чавун і сталь, деякі продукти хімічної промисловості, меблі, шкіряні товари, взуття, скло, одяг і текстиль, – укладалися окремі протоколи, що передбачали усунення тарифів та (або) квот із європейського боку протягом максимум п'яти років (шести – для продуктів, що покривалися Угодою про мультіволокна). На чутливі товарні одиниці, для яких передбачалася повільніша лібералізація, припадало аж до половини експорту, що йшов із країн-партнерів на момент укладання тих УЄ.

Спершу дія УЄ не поширювалася на торгівлю сільськогосподарською продукцією, але вони надавали певні тарифні знижки для деяких сільськогосподарських продуктів, зазвичай – у межах встановленої квоти. 2000 року, коли перспектива членства ставала осяжнішою, Європейський Союз уклав особливі угоди, що врегульовували торгівлю сільськогосподарською продукцією і передбачали суттєву подальшу лібералізацію.

⁰¹ Угода про режим сприяння в торгівлі (УРСТ) надає полегшений доступ для членів. Зона вільної торгівлі (ЗВТ) є УРСТ без обмежень щодо торгівлі між членами. Митний союз – ЗВТ зі спільними зовнішніми тарифами. Спільний ринок – це митний союз із вільним рухом капіталу й робочої сили. Економічний союз – це спільний ринок, підтримуваний координованою, об'єднаною чи наднаціональною політикою в обраних сферах.

⁰¹ Більшість КЦСЄ швидко приєдналися до СОТ, але членство у ній було значно менш важливе, ніж у ЄС, з огляду на те, що воно не давало майже негайного відкриття ринків, яке вони отримували через УЄ.

УЄ також містили декотрі додаткові процедурні та інституційні положення, зокрема, консультативний механізм стосовно контингентного захисту (на додачу до звичних процедур ГУТТ).

Вартим уваги аспектом УЄ було те, що вони не містили очевидних положень щодо захисту інвестицій. Їхня відсутність, схоже, не мала значення, адже серйозні потоки прямих інвестицій і так потекли до перехідних економік: захисту, що його надавала перспектива майбутнього членства в ЄС, було достатньо.

Ліберальні економісти спершу нещадно критикували УЄ з декількох причин. По-перше, Європейський Союз протягом певного часу продовжував практику протекціонізму щодо «чутливих» товарів. Цей протекціонізм мав серйозний недолік стосовно Східноєвропейських країн, які були особливо конкурентоспроможні саме у цих товарних групах. Але то була переважно перехідна проблема: торгівля промисловими товарами зазнала подальшої лібералізації після 1995 року. Більше того, можна обстоювати погляд (принаймні у ретроспективі), що ці залишкові обмеження не дали КЦСЄ закріпити за собою спеціалізацію в цих дешевих секторах, які б усе одно перетворилися на проблемні, враховуючи подальше наводнення відповідних ринків товарами з Китаю та решти азійських виробників.

По-друге, Європейський Союз обвинувачували у дотриманні підходу «маточини та спиць» (англ. *hub-and-spoke*). Як намагалися доводити декотрі експерти, цей підхід спотворював конкуренцію на користь Союзу, якщо тільки КЦСЄ не укладала угод про вільну торгівлю і між собою також (Болдуїн, 1994) та не дозволяли інвестиціям у КЦСЄ слугувати всьому регіону в цілому. Хоча цей підхід створював лише тимчасову незручність (до набуття членства у ЄС), динаміка локаційного накопичення за своєю природою така, що може спричинити постійну незручність (Кругман, 1991).

Емпірично цей аргумент виявився не таким важливим, як очікувалося. По-перше, Європейський Союз наполегливо «заохочував» ці країни укласти угоди про вільну торгівлю поміж собою. КЦСЄ відреагували, швидко створивши Центральноевропейську Угоду вільної торгівлі (ЦЄУВТ). У грудні 1992-го Чехословаччина, Угорщина та Польща підписали початкову редакцію ЦЄУВТ. 2006 року країни Південно-Східної

Європи, включно з Болгарією, Румунією та Молдовою, ухвалили угоду про зміну й вступ до ЦЄУВТ. 2007-го ЦЄУВТ набула чинності для всіх підписантів, крім Болгарії та Румунії, що вийшли з ЦЄУВТ, приєднавшись до ЄС 1 січня 2007 року.

ЦЄУВТ була фактично перехідною угодою, хоча формально вона пережила вступ усіх своїх членів до Європейського Союзу, розширившись на Південний Схід, де тоді ще не всі країни були членами ЄС. Та насправді найважливішим тоді для перехідних економік було отримати доступ до «маточини», що уособлювала ринок у багато разів більший, ніж ті «спиці» (себто їхні сусіди по ЦЄУВТ).

По-третє, лунали обвинувачення у тому, що захисні формулювання в Угодах містили вірогідний протекціонізм; начебто злет експорту з КЦСЄ у будь-якому секторі міг викликати відповідь з боку Європейського Союзу. Та принаймні у ретроспективі ця загроза так і лишилася ймовірною, жодного разу не матеріалізувавшись.

По-четверте, країни, з якими не було УЄ, програли. Це стало вирішальним, призвівши до того, що шляхи розвитку відповідних країн кардинально розійшлися.

Перелічені вище незручності УЄ, схоже на те, були несуттєві. Упродовж 1990-х країни, що мали УЄ, показали приголомшливі темпи зростання експорту на Захід та до Європейського Союзу (як задокументовано нижче). Чи завадив протекціонізм ЄС тому, що вони могли показати ще кращі результати?

Риси торгівлі у «впевнених» ринкових економіках (як це зафіксовано багатьма гравітаційними моделями) припускають, що ще на початку переходу країни по західний бік Советського Союзу мали б торгувати більше з Західною Європою, ніж одна з одною. Не зважаючи на гіпотезу Пола Кругмана (1991) про те, що історичні події можуть чинити постійний вплив на торгівлю, схоже на те, що перехідні економіки Центральної Європи, які спромоглися на найрішучіші реформи, змогли переорієнтувати свої торговельні потоки дуже швидко.

Немає ознак того, що Європейський Союз накладав протекціоністський захист проти імпорту з перехідних економік на початку 1990-х.

Навпаки, вся торговельна статистика свідчить, що вже 1992-го їхня торгівля переорієнтувалася на природніший для них напрям.

Одним більш загальним аргументом проти УЄ було те, що вони містили угоду про сприятливий режим торгівлі (УСРТ), яка загрожувала згортанням торгівлі. Але ж зрозуміло, що торгівля лише зростає, якщо в УСРТ залучено найважливіших торговельних партнерів. До того ж виграють по обидва боки такої угоди. А чистий зиск від можливої вільної торгівлі з рештою світу – зазвичай доволі обмежений.

Така угода, звісно, відрізняється від митного союзу, що Росія запропонувала своїм сусідам. Економічна вага Росії залишається на рівні близько 10% Європейського Союзу, Росія не є конкурентоспроможним виробником багатьох промислових товарів і у неї значно вищі зовнішні тарифи, ніж у Європейського Союзу. Митний союз між Україною та Росією, наприклад, найвірогідніше призвів би саме до суттєвого згортання торгівлі.

Структура торгівлі у розвитку

Обсяги торгівлі досягли і швидко перевершили ті рівні, яких природно було б очікувати з огляду на тодішні ВВП перехідних економік та географічні чинники. Що ж відбувалося зі структурою торгівлі? Чи склад експорту перехідних економік із самого початку відрізнявся від того, що був у Європейському Союзі, і наскільки він наблизився до нього?

Перше, що впадає в очі, – різниця між промисловими товарами та сировиною. Тарифи на імпорт сировини зазвичай такі низькі, що ними можна знехтувати. Тому країни, що експортують переважно сировину, не так сильно зацікавлені в укладанні торговельних угод, оскільки їхній експорт завжди матиме відкритий доступ на світові ринки. Понад те: вітчизняна промисловість часто намагається отримати конкурентні переваги, переконуючи державу встановити й утримувати обмеження щодо сировинного експорту, насолоджуючись нижчими цінами на сировину.

У цьому сенсі перехідні економіки поділяються на три групи. Уже на середину 1990-х 70% експорту країн, що пізніше приєдналися до Євро-союзу, становили промислові товари (*графік 12.1*). Від самого початку ці

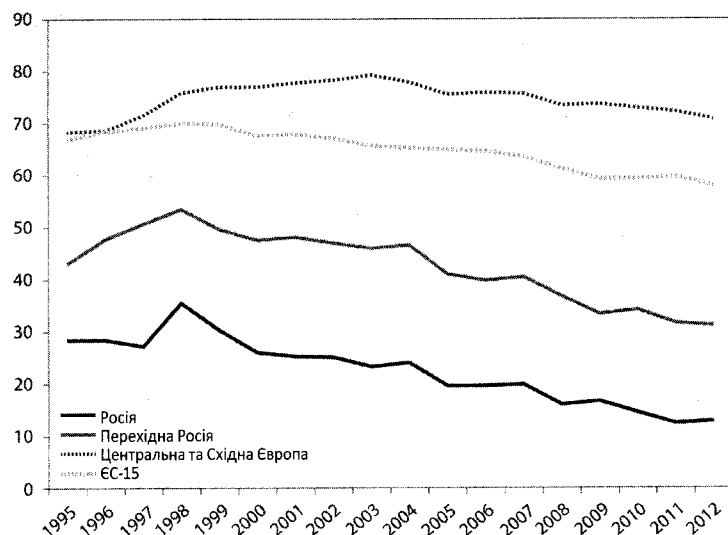
країни експортували готову продукцію в тих же пропорціях, що й ЄС-15. Згодом ця спеціалізація посилилася, незважаючи на порівняне подорожчання сировини, призводячи до помітного зниження частки готових виробів у загальній вартості експорту. Росія зараз майже цілком спеціалізується на сировині (на промислові вироби припадає менше п'ятої частини її загального експорту), натомість на 1995 рік промислові вироби становили близько третини її експорту. Інші перехідні економіки розташувалися десь у проміжній позиції. Виходить так, що вже на середину 1990-х лише КЦСЕ мали сильну зацікавленість у торговельній інтеграції.

Саме ці розбіжності в структурі торгівлі й дають можливість пояснити, чому Росії на приєднання до СОТ знадобилося понад двадцять років. Для сировини, а надто енергоносіїв, світовий ринок і так відкритий та не містить жодних тарифних бар'єрів на шляху до нього. Експортери сировини часто не бачать потреби приєднуватися до багатосторонніх систем вільної торгівлі. Тих кілька обмежень, що їх правила СОТ накладають на використання енергетичних субсидій вітчизняним споживачам, скидаються на політичну ціну, не варту, щоб платити її за приєднання до цієї організації. Цей феномен не є унікально російським: країни з маленькою часткою готових товарів у структурі їхнього експорту приєдналися до СОТ приблизно на десять років пізніше за КЦСЕ, чий експорт усунів складався з промислових товарів.

Хоча промислові товари переважали для КЦСЕ від самого початку, спершу виникали побоювання, що за ними закріпиться спеціалізація на секторах із низькою доданою вартістю, таких як виробництво одягу, взуття та капіталомісткі галузі, що занепадають (наприклад, металургія), і це спричинить суперечки та завадить розширенню їхньої торгівлі. Подальший розвиток подій не підтвердив цих вагань, адже структура торгівлі розвивалася дуже швидко, переходячи від тих старих галузей до широкого асортименту промислових товарів, що ними обмінюються між собою країни ЄС.

Графік 12.1 Частка промисловості у загальному експорті по групах країн, 1995-2012 рр.

Відсоткова частка промтоварів у загальному експорті



Джерело: На основі даних Конференції Об'єднаних націй з питань торгівлі та розвитку (ЮНКТАД), <http://unctadstat.unctad.org/EN/>

Джозеф Франсуа та Юлія Вьорц (2011) надають незаперечне підтвердження того, що навіть у межах категорії промтоварів структура експорту КЦСЕ змінилася дуже швидко і що без цих глибоких змін злет їхнього експорту не був би можливий. Вони розпочинають із зауваги, що експорт КЦСЕ-10 зріс на більш, ніж 440% між 1995-м та 2007 рр. (таблиця 12.2). Ці темпи зростання були значно вищі, ніж в СНД, на Балканах чи країнах Південно-Східної Азії, що мають такий вплив на світову торгівлю. Тому зростання експорту в перехідних економіках значно перевищило середньосвітове зростання в 175%.

Ефект початкової спеціалізації був дуже негативний, оскільки порівняльними перевагами КЦСЕ в середині 1990-х були текстильна галузь та інші сектори з низькою доданою вартістю. Франсуа і Вьорц (2011) оціню-

ють, що ефект початкової спеціалізації становив 678%. Таким чином вони доходять висновку, що ефект структурних змін має бути насправді дуже великий – майже 950%. Лише тоді експорт виросте так, що перевершить середньосвітовий, попри несприятливу на початку спеціалізацію. Натомість для країн СНД та Балкан ефект структурних змін все одно важливий (250%), але значно обмеженіший, ніж для КЦСЕ.

Таблиця 12.2 Структурна декомпозиція кумулятивного світового зростання експорту, 1995-2007 рр.

Регіон	Факт	Чистий світовий ефект зростання	Ефект початкової спеціалізації	Ефект структурних змін
ЦСЕ-10	445	175	-678	948
СНД і Балкани	283	175	-142	250
Південно-Східна Азія	260	175	36	50
Решта світу	242	175	-90	158
ЕС-15	125	175	-7	-42
Латинська Америка	115	175	-166	106
Північноамериканська зона вільної торгівлі (NAFTA)	117	175	7	-64

ЦСЕ = Центральна-Східна Європа; СНД = Співдружність Незалежних Держав.
Джерело: Франсуа і Вьорц (2011).

Ще одне свідчення того надходить від нинішніх досліджень, які наголошують, що стандартна торговельна статистика не вимірює частку доданої вартості в експорті. Наприклад, машину, зібрану в Словаччині зі складових із Німеччини та решти сусідніх країн, вважають такою, що екпортується зі Словаччини, навіть якщо більша частина доданої вартості припадає на імпорتنі деталі. Важливим показником ступеня інтегрованості країни до міжнародного ланцюжка створення доданої вартості є відсоток доданої вітчизняної вартості в її експорті. Такої статистики на цілісній порівняльній основі в розрізі країн для перехідних економік немає. Подібні дані є для країн – членів ОЕСР та деяких великих економік, як Росія.

Розбіжності в перехідних економіках, що їх показано у цій вибірці, – великі. Росія посідає крайнє місце зі своїми 90% доданої експортної вартості, виробленої на місці. Це цілком очікувана цифра, враховуючи, що

у російському експорті панує сировина. На протилежному полюсі перебувають перехідні економіки Центральної Європи, добре інтегровані у «європейську фабрику». Серед цих країн лише трохи більше половини бруто-вартості їхнього експорту містить вартість, додана вітчизняним виробником. Польща перебуває на проміжній позиції, що, однак, не надто відрізняється від решти крупних країн ЄС.

Цей аналіз показує, що торговельна інтеграція після 1995 року значно просунулася вперед. Але перехідні економіки у цьому сенсі такі ж, як і решта країн. Станом на 1995 рік вони вже були порівняно добре інтегровані.

Ці дані показують, що інтеграція КЦСЄ у Європейський Союз значним чином відбулася шляхом аутсорсингу завдань з індустріального ядра Європейського Союзу, серцем якого є Німеччина. Як і припустили б економічні теоретики, німецька промисловість виграла за рахунок аутсорсингу трудointensивних частин свого ланцюга створення вартості до своїх сусідів.

Інвестиції як рушій інтеграції

Стандартні поради щодо політики планування реформ та лібералізації закликають до сприяння руху капіталів після торгівлі і лише тоді, коли стабілізується вітчизняна фінансова система. Але рух капіталів має дві форми: перша – це прямі зарубіжні інвестиції (ПЗІ), з якими приходять іноземний контроль, але також й іноземні ноу-хау та управлінські техніки; друга – це портфельні інвестиції, часто короткотермінові та непостійні, залежні від бумів та криз, здатні створювати проблеми. ПЗІ зазвичай стабільніші та дають важливі зиски, надто для країн, які були відрізані від передових виробничих технологій та знань того, як керувати підприємствами за ринкової економіки.

Короткотермінові потоки капіталів

Оскільки більшість перехідних економік спершу мала серйозні проблеми з ціновою та фінансовою стабільністю, вони контролювали короткотермінові рухи капіталу. Декотрі з країн (наприклад, Чехія), що були

найбезстрашніші у лібералізації руху капіталів, рано чи пізно наразилися на серйозні кризи валютнообмінного курсу. Країни, що поєднували повну лібералізацію капітального балансу з функціонуванням валютнообмінного курсу на засадах валютної ради, зазнали менших макроекономічних негараздів.

Зазвичай контроль за рухом капіталів слугує для стримування відтоку – а не притоку – капіталів, щоб тримати вітчизняні відсоткові ставки на низькому рівні. Але досвід неодноразово показав, що справжньою небезпекою є притік капіталу, а потім його несподіваний відтік, коли настрої інвесторів раптом змінюються.

З досвіду перехідних економік було засвоєно один урок: надто завчасна лібералізація руху капіталів – небезпечна. Лише коли досягнуто солідної макроекономічної стабільності та розбудовано міцний вітчизняний фінансовий сектор (наприклад, через запровадження валютної ради, що користується довірою), можна впевнено лібералізувати короткотерміновий рух капіталів.

Прямі зарубіжні інвестиції

Лібералізацію капітального балансу жваво обговорювали протягом ранніх років переходу, але ключовим чинником у тривалій перспективі виявилися ПЗІ, що їх можна було почати надавати рано (так це і робилося) навіть за умов відсутності повної капітальної конвертованості відповідних валют. Тут знову можна помітити різницю між КЦСЄ і СНД, як і відмінність між перехідними економіками та біднішими членами ЄС-15. Перехідні економіки профінансували велику частину дефіциту своїх платіжних балансів за рахунок ПЗІ. На відміну від них, периферія єврозони більше покладалася на короткотерміновий, борговий капітал. Ця довіра виявилася майже летальною, коли ці потоки раптово зупинилися, і настрої інвесторів після дефолту «Леман Бразерс» розпалили відразу до ризиків по всій європейській фінансовій системі.

Можна виокремити дві хвилі притоку ПЗІ. Першу було мотивовано приватизацією. Західноєвропейські підприємства з тих же секторів мали

капітал та ноу-хау для того, щоб запустити знову в роботу старі державні підприємства та перетворити їх на глобально конкурентні. Друга хвиля прийшла вже після приватизації, коли підприємці поєднували порівняно якісний людський капітал свого регіону з капіталом та ноу-хау, надто у недорозвинених за часів центрального планування секторах, таких як роздрібна торгівля та фінансові послуги. Ця друга хвиля виявилася дуже сильною та довготривалою, з притоком ПЗІ, що часто перевищував 5-6% від ВВП. Внаслідок цього перехідні економіки почали зростати. Факт, вартий занесення до підручників: будучи біднішими, вони фінансували велику частину своїх інвестицій за рахунок іноземного капіталу. Себто влазячи у величезні дефіцити платіжних балансів, що майже повністю покривалися за рахунок притоків ПЗІ. За сімнадцятирічний період – з 1995-го по 2012 рік – ЄС-8 накопичили дефіцит платіжних балансів на суму половини ВВП 2012 року (таблиця 12.3). Кумулятивний притік ПЗІ становив цифру такого ж порядку, покриваючи понад 100% зовнішніх дефіцитів. Різко контрастують із ними країни з найбільшими дефіцитами в ЄС-15 (Греція, Португалія та Іспанія). Вони покривали значно менші частки своїх дефіцитів платіжних балансів за рахунок ПЗІ (надто, беручи до уваги чистий притік ПЗІ).

Клас нових членів 2007 року (Болгарія та Румунія) мав найвищу ставку проникнення ПЗІ (понад 70% ВВП). Це дещо несподіваний результат, оскільки ці країни з їхніми значно слабшими державними структурами мусли б априорі мати меншу інвестиційну привабливість, ніж решта країн – отримувачів ПЗІ.

З тих же даних випливає, що країни СНД з дефіцитами платіжного балансу (себто за винятком Росії та Казахстану) теж покривали понад дві третини своїх дефіцитів за рахунок ПЗІ. Частково це пояснюється тим, що велика частка ПЗІ в цих країнах припадала на видобуток та розвідку корисних копалин. Однак дані про ПЗІ в них, надто у Росії, не слід сприймати за чисту монету. Російська статистика звітує про \$480 млрд вхідних ПЗІ станом на кінець 2012 року, \$360 млрд з яких припадало на акції. Та дивлячись на склад країн-інвесторів, розумієш, що дуже велика частина цих акцій не має нічого спільного з реальними інвестиціями. Близько 80% їх надходить із офшорних центрів (Багами, Бермуди, Британські Віргінські

острови, Джерсі та інші) та з таких країн – членів ЄС, як Кіпр, Ірландія, Люксембург та Нідерланди, суми надходжень з яких надто непропорційні до розмірів їхніх економік.

Особливо яскравою ілюстрацією цього феномену є Кіпр. Згідно з даними Центробанку Росії, ця країна була найбільшим інвестором до Росії, чий ПЗІ становили \$130 млрд станом на 2011 рік – тобто, в'ятеро більше, ніж розміри всієї кіпрської економіки. Ці інвестиції, вочевидь, не мають нічого спільного зі справжніми ПЗІ; вони є формою кругообігу тих капіталів, що раніше втекли з Росії, а потім повернулися додому як ПЗІ (формально). Додатковим підтвердженням, що ті «ПЗІ» – це не реальні інвестиції, є той факт, що за даними самого офіційного Кіпру, ПЗІ до Росії (здійснені кіпрськими фірмами) становлять лише \$1 млрд, або менш ніж одну соту від того, що офіційна російська статистика подає як ПЗІ з Кіпру.

Таблиця 12.3 Середні кумулятивні значення платіжного балансу (ЗПБ) та прямих зарубіжних інвестицій (ПЗІ), 1995-2012 рр.

Група країн	Середнє кумулятивне співвідношення ЗПБ/ВВП	Середні кумулятивні чисті ПЗІ/ВВП	Середні кумулятивні чисті ПЗІ/ЗПБ	Середні кумулятивні вхідні ПЗІ/ВВП	Середні кумулятивні вхідні ПЗІ/ЗПБ
ЄС-8	-0.52	-0.36	0.73	0.49	1.04
ЄС-10	-0.57	-0.43	0.76	0.54	1.02
ЄС-12	-0.79	-0.71	0.87	0.73	0.90
СНД (крім тих, що з профіцитом платіжного балансу)	-0.45	-0.39	0.64	0.40	0.67
Греція, Португалія та Іспанія	-0.87	-0.10	0.10	0.30	0.33

СНД = Співдружність Незалежних Держав.

Джерело: На основі даних Європейської комісії, доступно на сайті Євростату – [http://ec.europa.eu/eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database](http://ec.europa.eu/eurostat/ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database)

Дані про ПЗІ до КЦСЄ не містять аналогічних ознак повернення капіталів-утікачів через ПЗІ. Масивний притік реальних ПЗІ до КЦСЄ став підґрунтям їхньої експансії у торгівлі комплектуючими та вписування

у європейський ланцюжок створення доданої вартості (ранній аналіз див. у Дянкова і Хукманна, 1996).

Зрештою, ПЗІ до КЦСЕ мають два позитивних ефекти. Вони забезпечили неборгове фінансування їхніх значних дефіцитів платіжного балансу, а також відіграли роль провідника масштабної передачі ринкових ноу-хау і технологій.

Економісти полюбляють наголошувати, що «безкоштовного сиру не буває». Цей принцип працює і для ПЗІ. Повернення і, відповідно, ціна ПЗІ переважно значно вища, ніж звичайних боргів. Одним із наслідків великого притоку ПЗІ, з яким зараз мають до справи КЦСЕ, є відтік суттєвої частки їхніх доходів (близько 3-4% ВВП) у якості репатрійованих прибутків від попередніх ПЗІ.

Інший наслідок ПЗІ унаочнився під час фінансової кризи 2008-09 рр. Більшість КЦСЕ дозволили зарубіжним, переважно – ЄС-івським банкам узяти під контроль власний банківський сектор. У цьому був певний сенс, адже за Советів банківську справу було майже ліквідовано, а на побудову нової системи з нуля знадобилося б чимало часу. Та коли деякі зарубіжні фінансові установи зазнали труднощів на піку тієї кризи, їхні материнські банки або ж не забажали, або ж не мали змоги підтримати їх у КЦСЕ. Ці проблеми спливали саме тоді, коли фінансова система у більшості нових країн-членів опинилася під тиском. Однак ці негаразди виявилися тимчасовими. Країни, банки яких мали сильні материнські зарубіжні структури, уникнули найгірших наслідків тієї фінансової кризи, як це можна побачити на прикладі Латвії – єдиної країни Балтії, де жодна частина банківської системи не була дочірньою структурою банку з ЄС. Криза у Латвії сталася переважно через проблеми зі значущим вітчизняним банком, протунок якого мало не довів усю країну до банкрутства.

Що було особливого у розширенні ЄС на Схід?

Головною причиною очікувань, що Східне розширення [ЄС] створить проблеми, був той факт, що десять країн-заявників з ЦСЕ були бідні та сільськогосподарські. Оскільки Європейський Союз витрачає гроші пе-

реважно на підтримку бідних регіонів та фермерів, очікувалося, що це розширення ляже непомірним тягарем на бюджет ЄС.

Зрештою цю проблему залагоджено через компроміс усередині ЄС, згідно з яким було дозволено йти шляхом розширення навіть попри те, що бюджет для підтримки сільського господарства скоротили (як відсоток від ВВП ЄС). Зараз питання сільського господарства взагалі щезло з порядку денного ЄС. Понад те, з огляду на існування семирічного горизонту планування, як це прописано у Рамковому положенні про багаторічне фінансування, питання хто за кого платить може поставати лише раз на сім років.

Але ніхто впродовж 1990-х і гадки не мав, яким воно піде шляхом. Тоді ключове занепокоєння викликала кількість заявників на членство, їхні низькі доходи на душу населення та великі аграрні сектори. Часто також апелювали до того, що Східне розширення буде безпрецедентним з огляду на обсяг збільшення населення і т. ін. Та з'ясувалося, були й більші попередні розширення (див. *таблицю 12.4*). Вплив нових членів на економіку ЄС мав бути маргінальним, оскільки сукупний ВВП КЦСЕ-10 становив менше, ніж 5% ВВП Євросоюзу. У цьому сенсі вступ Іспанії та Португалії був значно важливіший. Навіть за відсотком населення, залученого в сільськогосподарське виробництво, Східне розширення не надто відрізняється від Іберійського.

Таблиця 12.4 Ефекти від трьох розширень Європейського Союзу

Нові члени	Населення	ВВП	Торгівля	Частка зайнятих у сільському господарстві (%)
Сполучене Королівство, Данія й Ірландія як % до ЄС-6	33.5	27.9	13.1	14
Іспанія та Португалія як % до ЄС-10	17.5	8.3	4.7	18
КЦСЕ-10 як % до ЄС-15	28.0	4.1	10.9	11

КЦСЕ = Країни Центрально-Східної Європи.

Джерело: На основі даних Європейського Союзу, доступних на Евростаті http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database та ЄБПП, в архівах Звітів із перехідних економік, www.ebrd.com/pages/research/publications/flagships/transition.shtml

Згідно з англійським прислів'ям, смак пудингу пізнається під час його поїдання. Метою економічної інтеграції є підвищення темпів зростання

та покращення життєвих стандартів. За цим показником інтеграція через торгівлю й інвестиційні потоки, що дуже зросла, здається, спрацювала добре. Перехідні економіки помітно скоротили своє відставання протягом двох останніх десятиліть. У середині 1990-х ВВП на душу населення (за паритетом купівельної спроможності [ПКС]) багатьох перехідних економік становив приблизно від чверті до третини заможніших старих членів з ЄС-15 (незважаючи середня по 10 КЦСЕ була 40%). На 2013 рік дохід на душу населення у КЦСЕ-10 сягнув близько 64% від значення ЄС-15. Понад те, кореляція між початковим ВВП на душу населення та подальшим його зростанням була висока, як і варто було б очікувати, відповідно до того, як лібералізувалися торгівля та рух інвестицій.

Поміж усіх країн-членів ЄС лише перехідні економіки почали скорочувати цей розрив. У середині ЄС-15 немає жодної кореляції між стартовим ВВП на душу населення та наступним зростанням: бідніші країни (такі як Греція та Португалія) не зростали швидше, ніж решта Європейського Союзу. Натомість дохід на душу населення у бідніших перехідних економіках зріс учетверо й більше, на відміну від 1.5-2.0 по старих країнах Європейського Союзу.

Для перехідних економік, що не приєдналися до Європейського Союзу, різниця у зростанні доходів величезна, але ніяк не пов'язана з початковим рівнем доходів. Усі ці країни, крім Росії, мали початковий дохід на душу населення менше, ніж \$5000 (за ПКС) у 1994 році. Але декотрі з них лише подвоїли свої доходи (Україна), наряд чи зростаючи краще, ніж зрілі економіки, такі як Німеччина чи Іспанія. Натомість інші (включно з деякими країнами Кавказу та Середньої Азії) збільшили свій дохід на душу населення ушестеро. Співвідношення між початковим рівнем доходів на душу населення та наступним зростанням, схоже, є вертикальним для країн СНД та горизонтальним для ЄС-15.

Науру Кампуш, Фабріціо Корічеллі та Луїджі Моретті доводять, що нові члени суттєво виграли від членства.⁰¹ Вони доходять висновку, що ці

зиски були очікувані, бо виникли не одночасно з формальним набуттям членства, а вже десь на середині, у процесі підготовки до членства.

Приклади з перехідних економік спонукають до висновку: згідно з теорією економіки, що більша різниця в (стартових) умовах, то вищі зиски від інтеграції. Той факт, що нові члени на початку були значно бідніші за старих членів, спершу створював напругу, та зрештою виявився джерелом економічних переваг для обох сторін (Грос і Штайнгерр, 2004).

Чи був перехід успішним?

Членство в ЄС зачіпає не лише вільну торгівлю та економічну інтеграцію. Європейський Союз також є клубом країн, що поділяють спільні цінності: демократію та верховенство права. Це працює лише у тому разі, коли всі країни-члени однаково дотримуються його правил та положень. Навіть поміж ЄС-15 існували фундаментальні різниці в адміністративних спроможностях країн (судочинні системи в Греції та Італії, скажімо, повільні й неефективні). Ця проблема ще більше загострилася з прийомом КЦСЕ, особливо «набором» 2007 року.

Більшість перехідних економік, схоже, страждають від слабкого врядування. Одним із показників якості врядування є ступінь опанування контролю над корупцією Світових індикаторів урядування (CIB – WGI) – дані щороку публікує Світовий банк. Риси, відображені у таблиці 12.5, схожі з іншими показниками якості врядування.

Середнє значення показника корупції по ЄС-10 було 0.24 для цієї групи з одинадцяти країн (включно з Хорватією) – це значно нижче, ніж 1.43 для ЄС-15. Решта перехідних економік Європи на Балканах мають навіть нижчий показник (-0.33). Країни СНД (крім Грузії) у цьому рейтингу ще нижче (-0.80). Усі три групи перехідних економік порівняно однорідні, але старі ЄС-15 відрізняються значно більше, маючи майже втричі вище стандартне відхилення, ніж по ЄС-10. (У цьому сенсі Євразійський Союз під головуванням Росії мав би вигляд значно одноріднішого клубу недемократичних і корумпованих країн.)

01 Науру Кампуш, Фабріціо Корічеллі та Луїджі Моретті, «Наскільки вигідне для країн членство в Європейському Союзі?», Voxs Ю, 9 квітня 2014 р., www.voxeu.org

ЄС-10 стали на шлях майже хрестоматійного процесу наздоганяння за показником ВВП на душу населення. У частині показників якості врядування прогресу виявилось значно менше. На 2011 рік старі ЄС-15 та КЦСЕ досі залишалися розділеними широкою протокою в сенсі показників якості врядування.

Таблиця 12.5 Значення Світових індикаторів якості врядування для показників контролю над корупцією, 2011 р.

Показник	Балкани	СНД, крім Грузії	ЄС-10	ЄС-15
Середнє значення	-0.33	-0.80	0.24	1.43
Стандартне відхилення	0.14	0.19	0.28	0.74

Примітка: Що вище позитивне значення показника, то сильніша кореляція.

Джерело: На основі даних Світових індикаторів врядування від Світового Банку.

Упродовж 1990-х очікували, що перспектива членства стимулюватиме реформи. Але у нашому випадку це справило незначний ефект на якість врядування. Справді, є значна згуртованість усередині КЦСЕ та розбіжності між ЄС-15. Набір 2007 року (Болгарія та Румунія) розчаровує найдужче. Якість тамтешнього врядування була низькою, коли ці країни вступали до Союзу, і ще погіршилася після вступу. Румунія пережила нетривале покращення після 2007-го, але після того її показники знизилися. Подробиці про «хитання Болгарії» див. у розділ 8.

Усередині набору 2004-го прогрес був різний, та зрештою проглядалося певне зближення, конвергенція. Три країни (Чехія, Естонія і Польща) покращили свої показники, а три (Угорщина, Латвія і Литва) погіршили. Естонія виявилася єдиною країною, що впритул наблизилася до рівнів якості врядування «старих» членів Європейського Союзу. Словенія та Словаччина – як до, так і після вступу – лишилися незмінні з незначними підйомами та падіннями.

Прикінцеві ремарки

Невдовзі після краху советської імперії Європейський Союз визнав «поклик до Європи» перехідних економік Центрально-Східної Європи.

Інтеграція почалася з торгівлі та інвестицій. Європейський Союз швидко ліквідував бар'єри на шляху торгівлі промисловими товарами, давши можливість суттєво розширити процес. Перемовини щодо членства розтяглися на значно довший період, ніж планували чи очікували, та оскільки набуття членства зводилося до питання «коли?», а не «чи?», капітали рясно потекли до майбутніх країн-членів. Економічну частину переходу було завершено ще добряче задовго до дати формального вступу (Грос і Штайнгерр, 2004).

Це розширення в певному сенсі відрізнялося від попередніх. Усі перехідні економіки були бідніші за Грецію та Португалію, коли ті свого часу приєднувалися (у 1980-х), а також їхні економічні структури сильно відрізнялися від європейських. Але все швидко змінилось.

У «мізках» перехідних суспільств, себто у якості їхнього політичного та економічного врядування, спадок советської ери має стійкіший вигляд. На цьому фронті – малий прогрес або й відкочування назад мірою того, як «морквинка», що нею стимулювали до набуття членства, з'їдалася. Зрештою економічна «машинерія» виявилася більш пристосованою до європейських норм, аніж політичне та інституційне начиння.

Посилання

- Болдуїн, Річард. 1994. *На шляху до інтегрованої Європи*. Лондон: Центр досліджень економічної політики.
- Дянков, Сімеон і Бернард Хукман. 1996. *Внутрішньогалузева торгівля, прямі зарубіжні інвестиції та переорієнтації східно-європейського експорту*. Робочі матеріали дослідження політики, серія 1652. Вашингтон: Світовий Банк.
- Франсуа, Джозеф Ф. та Юлія Вьорц. 2011. *Зрушення в міжнародній торгівлі та створення доданої вартості з 1995 по 2007 р: наблизений погляд на рушії зростання*. Фокус он Еуропен Ікономік інтегрейшн 3: 37-56.
- Грос, Даніель і Альфред Штайнгерр. 2004. *Вітер змін: економічний перехід у країнах Центрально-Східної Європи*. Лондон: Еддісон Веслі Лонгмен.

Кругман, Пол. 1991. *Географія і торгівля*. Кембрідж, МА: МІТ Прес.

Шелборн, Роберт К. і Оксана Підуфала. 2006. *Розвиток ринку торгівлі у СНД: роль промисловості. Серія дискусійних матеріалів № 2006 (2)*. Женева: Економічна комісія Об'єднаних націй з питань Європи.

Перехід в історичній перспективі

Жерар Ролан

Минуло двадцять п'ять років від тих історичних подій, що привели до переходу від соціалізму до капіталізму, і зараз час озирнутися, щоб оцінити досягнення та подумати, куди прямують перехідні економіки. Цей розділ слугує саме цьому завданню, оглядаючи довготерміновий перехід. Він описує тенденції, що намітилися у різних регіонах, намагається їх пояснити і вказує на деякі сфери, що потребують подальшого дослідження.

Окремі елементи політики та обрані особистості відігравали важливі ролі у переході. Виникали також критичні роздоріжжя. Озираючись назад, важко стверджувати, що доля всієї країни була б значно краща (чи драматичніша), якби було обрано той, а не інший шлях. Суспільні сили чинять величезний вплив на вибір країною тих чи тих економічних та суспільних шляхів. Тому важливо розуміти ці сили і те, як вони вплинули на результати змін.

Виникло кілька несподіванок у ранні роки, зокрема серйозне падіння виробництва, інституційні розбіжності між новими членами Європейського Союзу, китайське економічне диво та масштаби пов'язаного із приватизацією розкрадання та корупції у багатьох країнах. Про ці проблеми було багато написано. Щоб побачити зміни в історичній перспективі, корисно було б зазирнути за межі цих несподіванок і свіжим оком глянути на траєкторії різних груп перехідних економік.

Жерар Ролан – професор економіки та політичних наук при Каліфорнійському університеті Берклі; директор програм із перехідних економік при Центрі економічних та політичних досліджень (1995-2003 рр.).

Найважливіших заходів було вжито в 1990-х. Країни пішли у різних напрямках: Центральноєвропейські держави швидко оговталися від падіння виробництва і почали готуватися до вступу в Європейський Союз; колишні советські республіки, крім країн Балтії, зазнали занепаду виробництва, що тривало протягом 1990-х; тим часом Китай продовжував зростати середніми темпами у 10% щороку, почавши зрештою широко-масштабну приватизацію та перебудову державного сектору.

Ці розбіжності між групами країн, вималювавшись уже наприкінці 1990-х, були спричинені відмінностями в інституціях, але не було зрозуміло, звідки виникла ця інституційна інакшість. Наступні п'ятнадцять років, схоже, заморозили ранню еволюцію. Врешті-решт Росія та колишні советські республіки таки насолодилися впертим зростанням. Більшість із тих країн розвинулися в стабільні клептократичні автократії, у яких члени привладних еліт різко збагатилися, пригнітивши свободи. Китай ріс далі, але припинив реформування. Не враховуючи Революції троянд у Грузії та позитивних змін у Південно-Східній Європі, реформи для покращення інституцій у перехідних економіках зупинилися. Демократичний шал ослаб порівняно з 1989 роком, але не вмер – 2000 року спалахнула революція в Сербії, Помаранчева – в Україні, Грузинська революція, дві революції в Киргизстані, протести 2011-13 рр. у Росії та інші події.

На початку 1990-х було несамовите завзяття та апетит до реформ. Зараз прагнення перетворень, які би покращували інституції, майже відсутнє. Як зарадити цій зміні? Які наслідки вона матиме для майбутнього?

Спочатку я зроблю огляд економічної еволюції у перехідних економіках із висоти пташиного польоту. Переважно картина складається позитивна, незважаючи на буремні ранні роки періоду змін. Потім розглянемо інституційну ситуацію, що вже набагато більш змішана. А далі вже перейдемо до питання, звідки взялися інституційні розбіжності. У стилі звіту Європейського банку реконструкції та розвитку за 2013 рік я наполягатиму, що сильний визначальний вплив на демократичні органи чинять економічні інституції. Це твердження породжує питання: як розуміти різницю в демократичних інституціях між перехідними країнами? Я обговорю два чинники: дозвіл на приєднання до Європейського

Союзу як інституційний якір та розбіжності у розвитку громадянського суспільства, пов'язані з глибоко вкоріненими та повільно змінюваними культурними традиціями. Думаю, що культурні відмінності між перехідними економіками в Азії та Європі достатньо великі, щоб навіть песимізм щодо перспектив демократичних змін у Китаї, В'єтнамі та багатьох країнах Середньої Азії; культурні розбіжності між Центрально- та Східноєвропейськими країнами я сприймаю як менш важливі.

Зроблю два попередніх, непевних висновки. Перший – демократична стабільність нових країн-членів (ЄС) приречена на крихкість, попри той інституційний якір, що його надає членство в Європейському Союзі, як це демонструє нещодавній угорський досвід (див. розділ 2). Другий – вельми вірогідною є й подальша політична нестабільність. Зрештою демократія пошириться й на схід від Європейського Союзу, але важко передбачити всі ті прикрі повороти і вигини, що їх доведеться подолати, перш ніж вона туди таки дістанеться. Я також поясню, як нинішня напруга в Україні пов'язана з цим шляхом.

Основні економічні траєкторії

Базове питання: настільки перехідні економіки розвинулися економічно упродовж останніх двадцяти років. *Графік 13.1* порівнює ВВП на душу населення за паритетом купівельної спроможності (ПКС) у різних країнах на початку переходу. Через обмежені дані про те, що падіння виробництва у різних країнах припало на різні часи, я беру середній показник ВВП на душу населення між 1989-м та 1994 рр. і порівнюю його з середнім ВВП на душу населення з 2006-го по 2012 рр. За еталон обираю Сполучені Штати, оскільки вони належать до тих ринкових економік, що найдинамічніше просунулися вперед впродовж останніх двадцяти років (хоча так само міг би використати і Європу).

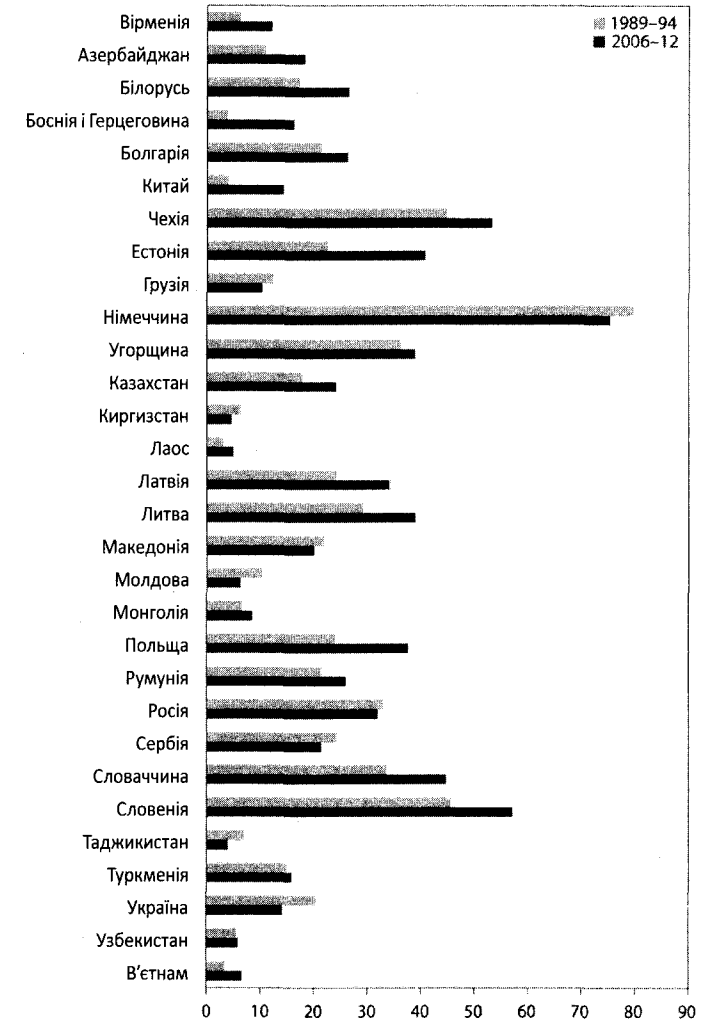
Хоча картина виходить змішана, загалом напрошується висновок, що економічний перехід від соціалізму був успішним, бо більша частина тих двадцяти дев'яти країн, яких внесено до *графіка 13.1*, скоротила розрив у доходах зі Сполученими Штатами (я не включив туди Хорватію та Косо-

во через брак даних на початок переходу). З цієї групи є лише вісім винятків: Грузія, Киргизстан, Молдова, Росія, Сербія, Таджикистан, Україна та Македонія, з-поміж яких лише Молдова й Таджикистан помітно збільшили той розрив. ВВП на душу населення у Словенії та Чехії тепер перевищує 50% від показника Сполучених Штатів. Різні країни, включаючи не лише Китай, а й Вірменію, Азербайджан, Білорусь, Боснію та Герцеговину, країни Балтії, Польщу, Казахстан, Словаччину та В'єтнам, суттєво скоротили розрив у доходах. На відміну від того, що можна було б припустити, спираючись на теорію зближувального зростання, скорочення розриву у доходах для бідніших країн не було дужче, ніж для країн розвиненіших. Крім Угорщини, країни, що спершу були багатші, помітно скоротили розрив у доходах; у країнах, що починали перехід бідними, картина змішана – одні з них зростають швидко, інші стагнують.

Який вигляд мають перехідні економіки порівняно з рештою світу, що розвивається? Відсоток світового ВВП, що припадає на перехідні економіки, суттєво зріс – із 5% 1992 року до 17% 2012-го (графік 13.2). Більша частина цього збільшення відображає зростання Китаю, доповненого тут іншими азійськими перехідними економіками, що на них разом припало 11.6% світового ВВП 2012 року (порівняйте з лише 1.7% на 1992 рік). Але інші перехідні регіони також зростали швидше за решту світу. Східноєвропейські країни (Білорусь, Молдова, Росія і Україна) збільшили свою частку в світовому ВВП від 2.2% 1992 року до 3.1% 2012-го. Країни Південно-Східної Європи (Албанія, Боснія, Хорватія, Македонія, Чорногорія та Сербія) підвищили частку в світовому ВВП з 0.05% до 0.17%. Нові члени ЄС (Болгарія, Чехія, Естонія, Угорщина, Латвія, Литва, Польща, Румунія, Словаччина та Словенія) підвищили частку в світовому ВВП з 0.96% до 1.74% (я не залучив до цієї групи Хорватію, бо вона набула членство зовсім недавно).

Отже, у середньому за останні кілька десятиліть перехідні економіки зростали швидше, ніж світова економіка загалом, з чого напрашується висновок, що сам перехід – принаймні поки що – був радше економічним успіхом. Після першого десятиліття переходу такого сказати не можна було. Впродовж того часу чимало країн Центральної Європи швидко оговталися від початкового падіння виробництва, але решта, особливо з колишнього Советського Союзу, продовжували страждати від затяжного падіння.

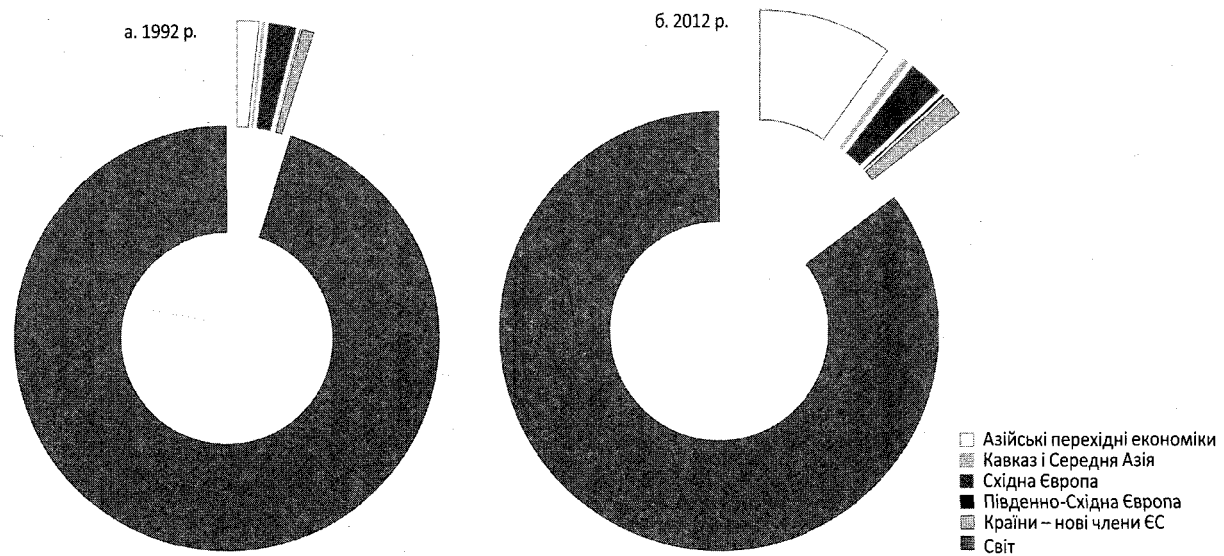
Графік 13.1 ВВП на душу населення порівняно зі Сполученими Штатами в обраних країнах до і після переходу



ВВП на душу населення за паритетом купівельної спроможності (ПКС) у відсотках до ВВП Сполучених Штатів.

Джерело: Світовий банк, Світові індикатори розвитку.

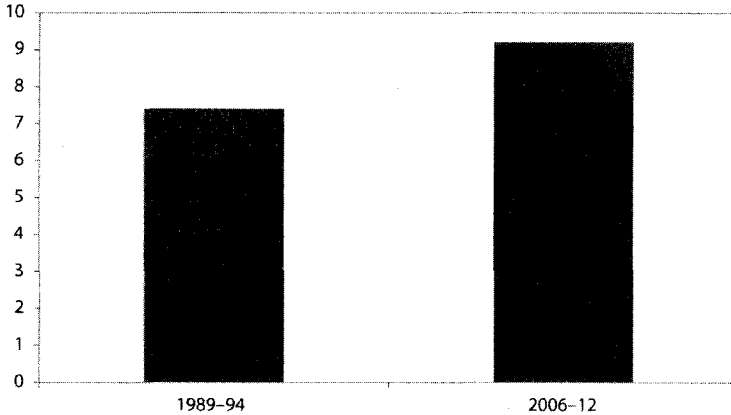
Графік 13.2 Частка світового ВВП, що припадала на перехідні економіки, 1992 р. та 2012 р. (%)



Джерело: Світовий банк, Світові індикатори розвитку.

Графік 13.3 Середній дохід десятиї частини населення у перехідних економіках, 1989-1994 рр. та 2006-2012 рр.

Дециль середнього доходу



Примітка: Дециль середнього рівня доходів – це співвідношення доходів найбагатших 10% населення до доходів найбідніших 10%.

Джерело: Світовий банк, Світові індикатори розвитку.

У ретроспективі економічний успіх економічного переходу зрозумілий. То був ефект першого порядку від системної трансформації, що стала у колишніх комуністичних країнах. Цей висновок щодо успіху першого порядку економічного переходу потрібно, однак, пояснити багатьма способами.

Перехід асоціювався зі збільшенням економічної нерівності. Невеличка купка олігархів, а також звичайних підприємців, скористалися унікальними можливостями, що відкриваються за переходу, щоб розбагатити. Натомість найбідніші люди долали економічну непевність, інфляцію, терпіли маленькі пенсії, безробіття та інші проблеми. Наскільки важливим виявилось це, пов'язане з переходом, зростання нерівності?

Середнє співвідношення доходів 10% найбагатших та 10% найбідніших помітно зросло між 1989-94 рр. та 2006-12 рр. (*графік 13.3*). Упродовж цього першого періоду, доходи верхніх 10% були приблизно всемеро вищі

за 10% нижніх; протягом пізнішого періоду це співвідношення зросло більше ніж удев'ятеро.⁰¹ Цифри не критично високі. Скажімо, у Сполучених Штатах це співвідношення становить майже шістнадцять, у Німеччині трішки менше – 7. Ці показники сильно вирізняються серед перехідних економік та економік, що розвиваються. Співвідношення для Бразилії – п'ятдесят п'ять, для Індії – трохи менше восьми. У Китаї – сімнадцять (вищий, ніж у Сполучених Штатах), у Росії – трохи більше чотирнадцяти. Хоча дохідна нерівність у перехідних економіках зросла, середній її рівень ближчий до показника Німеччини, ніж до Сполучених Штатів.

Отже, якщо міряти в цих децилях, то зростання майнової нерівності не таке вже значне. Частка доходів, отриманих верхніми 10%, зросла з 26.0% 1989-94 рр. до 27.6% за 2006-2012 рр. Частка нижнього дециля знизилася від 3.5% до 3.0%. У середньому, стандарти життя поміж найбідніших 10% зросли.

Стан інституцій у перехідних економіках

Загальна економічна картина, що вимальовується стосовно перехідних економік через чверть сторіччя після 1989 року, позитивна. Але є й темні боки переходу.

Досвід змін примусив економістів визнати важливість інституцій, що захищають права власності та скорочують транзакційні витрати. Є величезний блок літератури щодо цього. Саймон Джонсон, Джон МакМіллан та Крістофер Вудрафф (2002) документують розбіжності між Центральноєвропейськими країнами та Росією і Україною в тому, що стосується рівнів корупції, рекету та ненадійності й незахищеності прав власності і тим, як ці чинники відбиваються на розвитку ринку. Ерік Бергльоф та Жерар Ролан (1997) наголошують на ролі Європейського Союзу як інституційного якоря для перехідних економік Центральної Європи. Ролан і Тьєррі Вердье (2003) показують, як перспектива вступу до Європейського Союзу послужила за координаційний інструмент для запровадження

верховенства права у цих країнах, наголошуючи, що саме це могло би пояснити розбіжності в економічних траєкторіях Центральної та Східної Європи у 1990-х (див. також Бергльоф та Болтон, 2002). Олів'є Бланшар та Майкл Кремер (1997) показують, як відсутність правничих інституцій, що належно функціонують, може пояснити падіння виробництва після цінової лібералізації у перехідних економіках. У Ролан (2000) я роблю огляд літератури та обговорюю центральну роль інституцій у становленні успішної ринкової економіки. Досвід перехідних економік, як і карколомна праця Дерона Аджемоглу, Саймона Джонсона та Джеймса Робінсона (2001), підтверджує ідеї Дагласа Норта та інших інституціоналістів про важливість установ для успішного зростання та розвитку (див. Ролан, 2013, про інституції та економічний розвиток).

Як сьогодні справи у перехідних економік з державними установами? *Таблиця 13.1* показує градацію та бали згідно з Індексом верховенства права, одного з головних показників якості врядування від Світового банку.

Картина змішана, але переважно негативна. Лише у дев'яти перехідних економік позитивний бал, а Естонія – перехідна економіка з найвищим показником, посідає лише тридцять четверте місце у світі, безпосередньо перед Кіпром і Катаром – не надто яскравими зірками в сенсі верховенства права. Не дивно, нові країни – члени ЄС мають найкращі показники, посідаючи місця від сорокового по дев'яносто четверте. Болгарія, найгірша з нових членів, має бал -0.12 та посідає сто четверте місце з двохсот дванадцятьох економік. Двадцять одна перехідна країна перебуває в нижній половині цього рейтингу, до того ж шістнадцять із них визнано гіршими за Колумбію. Туркменія дуже близько до дна цього списку, між Ерітреєю та Південним Суданом. Китай посідає сто тридцятье місце, Україна – сто п'ятдесят сьоме, а Росія сто шістдесят друге – просто перед Лаоською Народно-Демократичною Республікою.

⁰¹ Воно було однозначно нижче до початку переходу, але за ті періоди надійні цифри відсутні.

Таблиця 13.1 Рейтинги та бали окремих країн за Індексом верховенства права Світового банку, 2012 р.

Рейтинг	Країна	Бал
1	Норвегія	1.95
21	Гонконг САР, Китай	1.56
34	Естонія	1.33
35	Кіпр	1.07
39	Катар	1.03
40	Чехія	1.01
42	Словенія	0.98
58	Литва	0.81
59	Латвія	0.76
60	Польща	0.74
68	Угорщина	0.60
77	Словаччина	0.46
78	Греція	0.39
94	Румунія	0.02
95	Чорногорія	-0.01
97	Грузія	-0.03
104	Болгарія	-0.12
110	Боснія і Герцеговина	-0.23
111	Македонія	-0.24
117	Молдова	-0.36
118	Монголія	-0.38
119	Сербія	-0.39
120	Колумбія	-0.39
121	Вірменія	-0.40
130	Китай	-0.49
132	В'єтнам	-0.50
137	Косово	-0.56
138	Албанія	-0.57
147	Казахстан	-0.66
157	Україна	-0.79
160	Азербайджан	-0.81
162	Росія	-0.82
163	Лаоська Народно-Демократична Республіка	-0.83
175	Білорусь	-0.92
176	Камбоджа	-0.97
186	Киргизстан	-1.15
189	Таджикистан	-1.18
190	Нігерія	-1.18
193	Північна Корея	-1.25
195	Ємен	-1.27
196	Узбекистан	-1.27
197	Ангола	-1.28
200	Ерїтрея	-1.36
201	Туркменія	-1.38
202	Південний Судан	-1.39
211	Афганістан	-1.72
212	Сомалі	-2.45

Джерело: Світовий банк, Індикатори якості врядування.

Решта показників – корупції, ефективності врядування та регуляторної якості, зі звіту про легкість ведення бізнесу чи міжнародного гіда з ризиковості країни від Світового банку – наводять на той же висновок: окрім нових країн – членів Європейського Союзу та, певним чином, країн Південно-Східної Європи, інституційні показники перехідних економік Східної Європи, Середньої Азії та Азії – слабкі.

Стан економічних інституцій у перехідних економіках значно блідший, ніж їхня загальна економічна продуктивність. Такі результати можна розглядати як невдачу переходу. Усі колишні комуністичні країни, крім Куби та Північної Кореї, впровадили помітні ринкові реформи, але інституції, що врегульовують ринкові взаємодії, зазвичай дуже слабкі, а права власності – погано захищені. Якщо погодитися з думкою, що саме регулятивні зв'язки відіграють визначальну роль для тривалого зростання, то поточний стан економічних інституцій у перехідних економіках не віщує нічого хорошого для їхнього майбутнього, хіба лише якщо вони не запровадять серйозних реформ.⁰¹

Економічні та політичні інституції

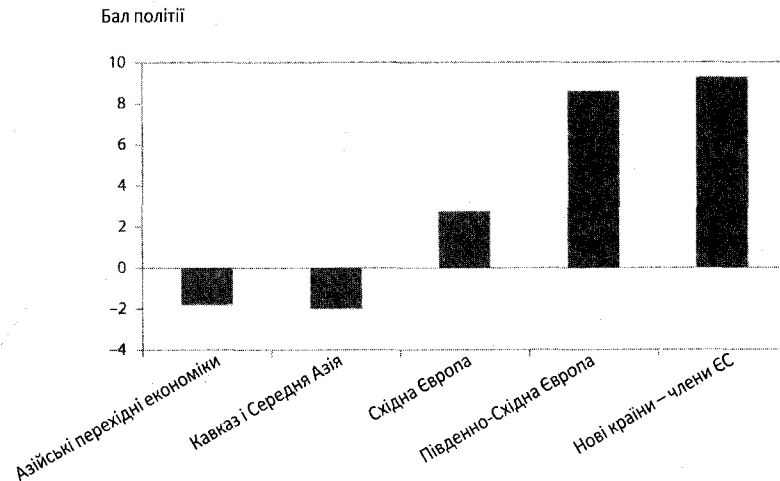
Що ж пояснює розбіжності в економічних інституціях та загалом слабкий їхній стан у перехідних країнах? Зв'язок між економічними інституціями та політичними у перехідних економіках є дуже сильний.

На *графіку 13.4* показано бали політій за 2012 рік для перехідних економік. Бали політій зазвичай вважаються найнадійнішими показниками демократії та автократії у світі (Трізман, 2014). Вони визначаються за шкалою від +10 до -10, де +10 відповідає бездоганній демократії, а -10 бездоганній автократії. Нові країни – члени Європейського Союзу мають середній бал 9.27. Країни Південно-Східної Європи 8.6, не дуже далеко. Чотири Східноєвропейських країни мають середній бал 2.75, але діапазон значень значно ширший (+8 Молдова, +6 Україна, +4 Росія, і -7 Білорусь). Країни Кавказу та Середньої Азії мають середній бал -2, вочевидь територія

01 Ця думка ґрунтується на поточній ортодоксальній головній течії в економіці. Не виключено, що майбутні дослідження з'ясують, що роль інституцій менш критична, ніж вважають зараз.

автократії, хоча серед них Киргизстан (+7), Вірменія (+6) та Грузія (+5) – усі мають позитивні бали. Азійські країни, за винятком Монголії (+10) і Камбоджі (+2), є автократіями.

Графік 13.4 Бали політій для деяких груп країн, 2012 р.



Джерело: База даних «Політія-IV».

Картинка дуже схожа на ту, що вимальовується з Індексу верховенства права за 2012 рік. Нові члени ЄС та південно-східноєвропейські країни, що мріють вступити до ЄС, мають непоганий бал. Картина дещо змішана для Східної Європи та Кавказу, та переважно негативна для Азії та Середньої Азії.

У Звіті про перехідні країни за 2013 рік від Європейського банку реконструкції та розвитку документується сильний зв'язок між економічними та політичними інституціями. Країни з автократичними режимами загалом мають погані економічні регулятивні зв'язки, а країни з демократичними режимами – радше хороші.

Таблиця 13.2 презентує регресивні ряди детермінант, що визначають якість економічних інституцій. Перший рядок показує ефект балу полі-

тії на індекс економічних інституцій. Цей ефект є статистично помітним уже на рівні 1% відхилення в усіх замірах, окрім середнього по контролю над корупцією, де він помітний на 5-відсотковому рівні. Другий рядок демонструє ефект довіри чи культури співробітництва. Роберт Патнем (1994) виявив ефект цієї культури співпраці та ступеня розвитку громадянського суспільства на якість демократії. Ці дані не показують стійкого помітного ефекту. Третій рядок привертає увагу до ефекту міжетнічних негараздів. Альберто Алесіна, Реза Бакер, Вільям Істерлі (1999) та інші доводять, що міжетнічні негаразди утруднюють сталу співпрацю та виробництво загального блага. Їхній ефект тут не стійко помітний. Четвертий рядок присвячено можливому впливові ресурсного прокляття, він бере ефект ренти природних ресурсів, що його вимірює Світовий банк (чисті надходження від продажу природних покладів, від яких уже відмінусовано вартість видобутку) як відсоток від ВВП. І це теж не є стійко помітним. Наступні три рядки розглядають географічні чинники. Перетята місцевість (рос. «пересеченная местность») – вимір, що його запровадили Натан Нанн та Дієро Пуга (2012), фіксує змінність території держави (гори та долини близько одна від одної), відсутність виходу до моря та відстань до екватора. Ця змінна не стійко помітна. Наступний рядок розглядає так звану «древність держави», показник, що його розробили Валері Бокштетте, Аріндам Чанда і Луїс Паттерманн (2002), щоб урахувати, як давно існує певна країна. Цей показник покликаний відобразити якість інституцій країни та її економічну продуктивність. Він стає помітним на рівні 10% в усіх регресивних урядах, за винятком середніх за верховенством права. Остання змінна, членство в ЄС, помітна в усіх регресіях, за винятком середньої за ефективністю врядування. Найсильніший зв'язок простежується між балами політій та економічними інституціями. Древність держави та членство в ЄС теж мають значення. Отже, існує чіткий доведений зв'язок між демократією та якістю економічних інститутів для перехідних економік.

Таблиця 13.2 Визначальні чинники економічних інституцій у перехідних економіках

Показник	Верховенство права		Ефективність держурядування		Контроль над корупцією	
	Середня	Групова	Середня	Групова	Середня	Групова
Демократичний бал поліції 2	0,059*** (0,013)	0,043*** (0,004)	0,044*** (0,009)	0,033*** (0,004)	0,039** (0,016)	0,032*** (0,004)
Довіра	-0,244 (0,315)	0,257*** (0,094)	-0,075 (0,358)	-0,074 (0,093)	0,131 (0,342)	0,128 (0,104)
Міжетнічні усобиці	-0,238 (0,439)	-0,329** (0,141)	0,272 (0,333)	0,187 (0,117)	-0,234 (0,458)	-0,300** (0,139)
Рента від природних ресурсів (відсоток від ВВП)	0,010 (0,007)	0,001 (0,001)	0,010* (0,005)	0,003** (0,001)	0,006 (0,008)	0,001 (0,001)
Перетята місцевість	0,098 (0,125)	-0,010 (0,025)	0,137* (0,076)	0,055** (0,024)	0,128 (0,116)	0,052** (0,026)
Відстань до екватора	0,058 (0,043)	0,030*** (0,009)	0,049* (0,026)	0,028*** (0,008)	0,054 (0,038)	0,033*** (0,009)
Вихід до моря	0,127 (0,206)	0,104** (0,044)	0,174 (0,148)	0,171*** (0,034)	0,116 (0,157)	0,081* (0,043)
Індекс древності держави	0,002 (0,002)	0,001* (0,000)	0,003* (0,001)	0,002*** (0,000)	0,002* (0,001)	0,002*** (0,000)
Членство в ЄС	0,951* (0,574)	0,195*** (0,052)	0,797 (0,491)	0,233*** (0,040)	0,930* (0,487)	0,166** (0,067)
Кількість спостережень	28	356	28	354	28	356
R ²	(0,932)	(0,866)	(0,938)	(0,869)	(0,904)	(0,804)

Примітка: У колонках 1, 3 і 5 залежна змінна є середньою з Показника верховенства права Світового банку (колонка 1), ефективності врядування (колонка 3) та контролю над корупцією (колонка 5) за період 1996-2011 рр. Інші колонки показують щорічні дані.

- *** помітне на рівні 1%
- ** помітне на рівні 5%
- * помітне на рівні 10%

Внаслідок чого виникають відмінності в демократії?

Якщо демократія та економічні інституції переплетені між собою, як тоді пояснити розбіжності в демократичних устроях поміж перехідними економіками? Можна надати два типи пояснень. Перше – інституційне, пов'язане зі вступом до Європейського Союзу. Друге стосується розбіжностей у розвитку громадянського суспільства та фундаментальних цінностях.

Інституційний тип пояснення стверджує, що країни з перспективою членства у Європейському Союзі, мали сильний стимул для розбудови повнофункціональних демократій та правничих інституцій. Нові країни-члени мусили запровадити всі інституції, передбачені Доробком Спільноти, спільні регулятивні зв'язки Європейського Союзу. Було здійснено прискіпливий моніторинг прогресу кандидатів на вступ щодо запровадження всіх необхідних інституцій. Вступ надав інституційний якір для перехідних економік, як доводять Бергльоф і Ролан (1997). Країни не повинні були робити власного вибору – те, що часто призводить до координаційних проблем. Ще важливіше: зовнішній моніторинг забезпечував контроль над тим, щоб інституції було запроваджено якісно, а не для галочки. Вступ до Європейського Союзу був таким собі великим призом за ці реформаторські зусилля: протягом кількох років статус країни зростав від колишнього сателіта Советського Союзу до члена вищого світового клубу. Головним аргументом на користь інституційної теорії запозичення демократії є той, що коли є змога знайти правильні стимули, то інституції до країни може бути імпортовано. На жаль, вступ до ЄС не може бути запропоновано будь-якій країні світу, але ідея полягає в тому, що якби така пропозиція була ймовірна, то зрештою демократія поширилась би всім світом.

Історично так склалося, що Європейський Союз і справді відіграв роль у процесі демократизації на континенті. Сили, що скинули диктатуру в Греції, Португалії та Іспанії, вірили, що Європейський Союз надасть сильний якір для їхньої демократії. Країни Південно-Східної Європи теж зараз розглядають Європейський Союз як потенційний якір для демократичних змін, що відбулися в них упродовж останніх років. Лютнева революція 2014 року в Україні так само актуалізувала роль Європейського Союзу як якоря демократії.

Хоча інституційні зміни «згори», поза сумнівом, можуть відігравати роль у поширенні демократії, справедливо також визнавати, що самі громадяни країн, яким запропоновано вступити до ЄС, мали сильні прагнення до демократії. І зараз іще не зрозуміло, яким би був чистий інституціональний ефект без волі «низів».

Роль громадянського суспільства та глибоко вкорінених культурних цінностей є дуже важливою. Ґрунтуючись на оригінальних даних, зібраних упродовж 1980-х, Ласло Бруст та ін. (2012) виявили сильний зв'язок між ступенем активності дисидентів у комуністичних країнах та подальшими вибором політичних інституцій. Країни, де рівень активності дисидентів був вищий, тяжіли до моделі парламентської демократії, натомість країни з нижчим рівнем активності дисидентів обирали зрештою президентські режими, що швидко ставали авторитарними чи напівавторитарними.

Це відкриття не є несподіваним для оглядачів, що давно стежили за розвитком подій у тих країнах. Чехословаччина, Угорщина та Польща мали сильні дисидентські рухи. Протягом останніх місяців комуністичних режимів Центральної Європи тамешні лідери вели з ними перемовини щодо інституційних структур посткомуністичних режимів. Отже, існував сильний «поштовх» знизу і від громадянського суспільства на користь демократичних регулятивних зв'язків. Коли наприкінці 1989-го після встановлення першого некомуністичного уряду в Польщі стало зрозуміло, що советська армія не втручатиметься, як то сталося в Чехословаччині 1968 року, комуністичні режими по всій Центральній Європі впали за лічені місяці під натиском вулиці. Натомість у колишньому Советському Союзі 1991 року режим зазнав краху несподівано, внаслідок невдалого путчу чинного на той час уряду. Тиск знизу був там значно слабший, давши можливість майбутнім олігархам заповнити владний вакуум, прибрати до рук важливі посади при владі, консолідувати їх без значних протестів з боку низів, а потім скористатися зі свого становища і захопити активи. Ці різні інституційні вибори сталися на початку переходу, коли існувала велика непевність щодо вступу до ЄС, тож можна упевнено вважати, що до подальшого вступу до ЄС вони не мали жодного стосунку. Розвиток громадянського суспільства відіграв роль сильного чинника для пояснення розбіжностей між тими політичними інституціями, що їх було обрано в різних перехідних країнах.

Чим пояснюються розбіжності у рівні розвитку громадянського суспільства між перехідними економіками? Напевно, значну роль відіграла тривалість панування на їхніх теренах комуністичного режиму

(див. Трізман, 2012). Комуністичні режими чинили репресії щодо громадянського суспільства, забороняючи будь-яку організовану активність, окрім тієї, що відбувалася під патронатом та за ініціативою самої комуністичної партії. Вони примушували людей глухо ізолюватися від решти суспільства у приватному житті, підпускаючи до себе лише вузьке коло друзів, яким вони могли довіряти (див. Леденьова, 1998). Та якщо міркувати, як Патнам (1994), імовірно також видається гіпотеза, що на різниці в розвитку громадянського суспільства позначалися глибоко вкорінені культурні розбіжності. Їх Патнам виявив в Італії стосовно відмінностей між Північчю і Півднем країни, що своїм корінням сягали століть, аж до появи міст-республік на Півночі Італії та норманської окупації Півдня (Ґуїзо, Сапієнца та Дзінгалес, 2008). Юрій Городниченко та Ролан (2013) доводять, що країни з більш індивідуалістською культурою зазвичай встановлюють демократії раніше, ніж країни з колективістською культурою. Дослідження розглядають лише дев'ять перехідних економік, але результат підтверджує їхню гіпотезу. Китай та В'єтнам мають більш колективістські культури і, відповідно, найбільш авторитарні режими. Для Чехії, Естонії та Словаччині більш характерний індивідуалізм, отже, вони демократичніші (Угорщина відхилилася від демократії впродовж останніх років). Болгарія та Росія, а також країни Близького Сходу, перебувають десь посередині. Тож, можливо, майбутнє болгарської демократії зараз у більшій безпеці завдяки членству в Європейському Союзі. Багато запитань до майбутнього російської демократії – до цього я повернуся пізніше.

Як варто трактувати різницю між інституційним «насаджуванням згори» та культурним «підйомом знизу»? Ці два пояснення не слід розглядати як взаємовиключні чи суперечливі; вони, радше, взаємодоповнюють одне одного. Країни Центральної Європи мали дещо сильніші прагнення до демократії, ніж Росія (я вже мовчу за Середню Азію), громадянське суспільство там було більш розвинене. Цих складових виявилось достатньо, щоб демократія спрацювала знизу, зробивши політиків підзвітними пильному громадянському суспільству і давши громадянам долучитися до політики.

Вступ до Європейського Союзу надав необхідну інституційну стабільність. Як я доводитиму нижче, подібний якір не лише здатен допомогти демократії створити таку інституційну стабільність, а й забезпечити рамки процесу суспільного навчання, що сприяв би культурним зрушенням до демократичніших цінностей. Натомість, якщо культура країни не має місточків до демократичних цінностей, інституційне насадження демократії, швидше за все, набуде зворотного руху, оскільки бракуватиме достатнього тиску знизу, щоб змусити такий механізм працювати.

Цей висновок є одним із головних уроків, що їх можна взяти з роботи Патнама в Італії; немає жодних підстав думати, що ті ж принципи деінде не подіють. У тривалій перспективі якість демократії залежатиме від культурних цінностей населення та розвитку громадянського суспільства, адже культурний лад зрушується дуже повільно (Ролан, 2004). Інституційна зміна може вплинути на культурну завдяки створенню середовища, у якому люди вчитимуться грати за новими правилами та поступово приймати цінності та соціальні норми, пов'язані з цими інституціями (як зробила Японія після Другої світової війни), але така зміна може відбуватися лише повільно.

Культурна інерція у перехідних економіках

Як повільно змінюється культура? Щоб зрозуміти, наскільки вона інертна, корисно було б поставити собі запитання, як змінилася культура у перехідних економіках за останні чверть сторіччя. Враховуючи масштабні інституційні перетворення в тих країнах, можна було б очікувати також різких культурних змін. Щоб переконатися, чи так воно насправді, я вивчив дані чотирьох хвиль з Огляду світових цінностей (1990, 1994, 1999, 2005).

Спочатку побудував індекс уподобань для «економічного інтервенціонізму», що ґрунтувався на вісьмох індикаторах:

- Перший показник стосується приватної та державної власності. Високе його значення означає підтримку тези про те, що «державне володіння бізнесом та промисловістю має бути збільшено». Низький

показник означає підтримку пропозиції про «збільшення приватного володіння бізнесом та промисловістю».

- Другий показник стосується конкуренції. Високий рівень означає підтримку тези, що «конкуренція шкідлива. Вона проявляє найгірші людські якості». Низький показник означає підтримку твердження, що «конкуренція – це добре. Вона стимулює людей працювати краще та продукувати нові ідеї».
- Третій показник стосується дискримінації іммігрантів. Високий показник – на користь тези, що «коли роботи мало, роботодавці мають надавати перевагу місцевим, а не іммігрантам».
- Четвертий показник ґрунтується на схожому твердженні, але стосовно дискримінації жінок (замість іммігрантів).
- П'ятий показник стосується ставлення до літніх працівників. Високий показник означає підтримку тези, що «коли роботи мало, старших людей мають примусово відправляти на пенсію».
- Шостий показник стосується ставлення до роботи. Високий рівень означає згоду з твердженням, що «наполеглива і важка робота загалом не дає успіху: він більше залежить від удачі». Низький показник означає згоду з думкою, що саме важка й наполеглива праця є найважливішою складовою успіху.
- Сьомий показник показує важливість уяви в дітей як ознаку людськості. Він визначає креативність як продукт багатой уяви, що її виховують в дітях, а також рівень цінування свободи думки. Високий показник означає більшу свободу.
- Восьмий показник вимірює ставлення до нерівності. Високе його значення означає згоду з тим, що нерівність начебто шкодить розвитку.

Для цього індексу вподобань щодо економічного інтервенціонізму будується спочатку шкала для кожного показника від 1 до 10, а потім обчислюється середнє з восьми.

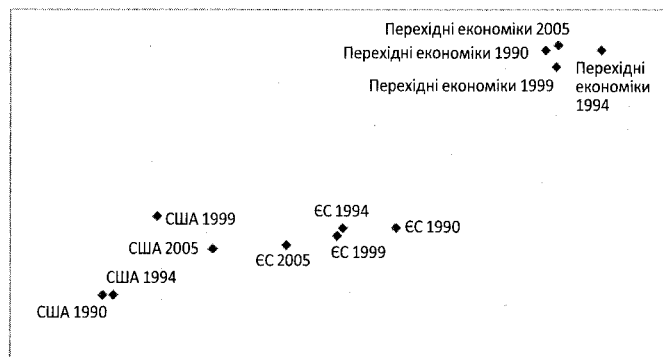
Індекс уподобань щодо політичного авторитаризму ґрунтується лише на трьох показниках:

- підтримці думки про те, що фундаментальною метою держави є порядок;
- підтримці думки про те, щоб «експерти, а не держава, ухвалювали рішення відповідно до свого розуміння, що саме має бути корисно для країни»;
- підтримці думки про те, що «потрібен сильний лідер, якому не потрібно буде зважати на парламент і вибори».

Як і економічні, ці показники розносять по шкалі й усереднюють.

Графік 13.5 Економічні й політичні цінності в Сполучених Штатах, Європейському Союзі та обраних перехідних економіках, 1990-2005 рр.

Підтримка на користь політичного авторитаризму



Підтримка на користь втручання держави в економіку.

Примітка: До перехідних економік на цьому графіку ввійшли Білорусь, Болгарія, Чехія, Естонія, Латвія, Польща, Румунія, Росія, Словаччина і Словенія.

Джерело: Дослідження світових цінностей 1990, 1994, 1999, 2005.

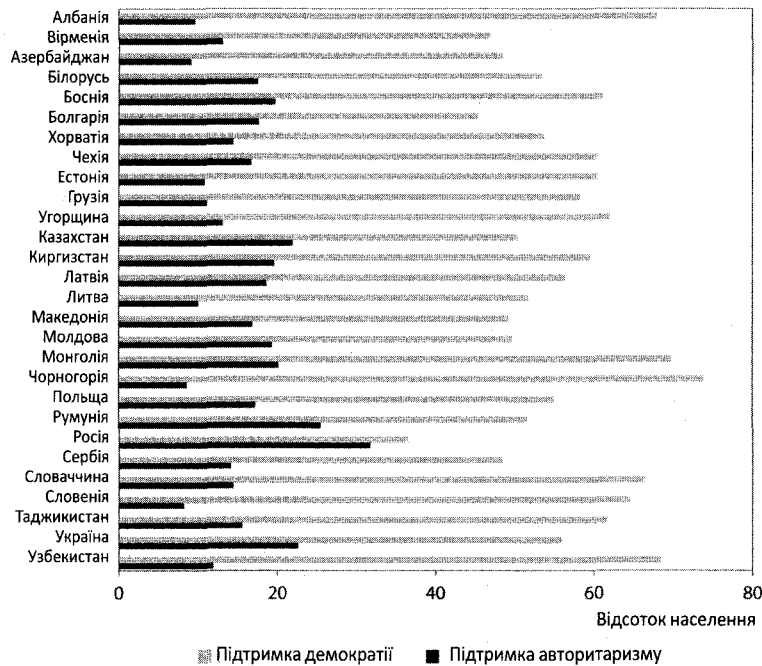
На графіку 13.5 показано результати для перехідних економік Центральної та Східної Європи. З огляду на обмежений доступ до даних за різні відтинки часу, було включено лише десять країн (Білорусь, Болгарія,

Чехія, Естонія, Латвія, Польща, Румунія, Росія, Словаччина і Словенія). Ці країни не зважували за кількістю населення, щоб уникнути ситуації, коли Росія домінуватиме за результатами.

Графік 13.5 демонструє помітну інерцію цінностей в усіх трьох групах країн. У Сполучених Штатах значення незмінно було на користь меншого втручання держави в економіку та проти авторитаризму. У ЄС-15 (країни Європейського Союзу до вступу перехідних економік) підтримка втручання держави в економіку дещо вища, але цінності теж рішуче антиавторитарні. У перехідних економіках – стійка і вища підтримка як авторитаризму, так і широкого втручання держави в економіку. Показовим є також той факт, що відстань між цими трьома групами країн значно більша за відстань між цінностями всередині будь-якої групи, і тенденція з часом зберігається. Ці відкриття помножуються, якщо розглянути середні відповіді на кожне з цих запитань окремо (докладніше див. у Ролан, 2012).

Різкі інституційні зміни, внаслідок яких перехідні економіки Центральної та Східної Європи стали новими членами Європейського Союзу, приховали той факт, що цінності у тих країнах лишаються авторитарніші та націоналістичніші, ніж у Західній Європі та Сполучених Штатах; чимало людей у Центрально-Східній Європі розглядають державу більше як репресивну машину з насадження закону та порядку, ніж як посередника між бізнесом і домогосподарствами. Незважаючи на економічне процвітання Центрально-Східної Європи у міжвоєнний період (до Другої світової), ці країни не мали жодного реального досвіду демократії до 1989 року. У країн, що колись належали до Австро-Угорської імперії, був значно ширший досвід верховенства права, ніж в інших перехідних країнах, але навряд чи багатший досвід демократії. Тому можна передбачити, що протягом доволі тривалого часу там іще зберігатимуться протиріччя між цінностями та переконаннями тих країн та інституціями ЄС, що їм було насаджено. Ці суперечності вже почали проявлятися у вигляді сильних націоналістичних тенденцій та ознак політичної нестабільності у Центральній Європі після вступу до Європейського Союзу. Авторитарні тенденції в Угорщині за правління Віктора Орбана є сумним підтвердженням цього.

Графік 13.6 Підтримка демократії проти авторитаризму в перехідних економіках, 2012-13 рр.



Джерело: Перший раунд огляду «Життя в переході» від Європейського банку реконструкції та розвитку, 2014 р.

Майбутні перспективи демократії в перехідних економіках

Не зважаючи на дещо авторитарнішу культуру в перехідних економіках Центральної та Східної Європи, я не думаю, що ціннісні розбіжності між цими країнами та передовими демократіями аж такі великі, щоб сумніватися щодо успіху демократії у всьому регіоні. Культурні розбіжності між Китаєм і В'єтнамом – з одного боку – та європейськими перехідними економіками – з іншого – значно більші, ніж розбіжності між європейськими перехідними економіками та передовими демократіями. Якщо погодитися, що культурні розбіжності мають значення, то менші культурні

розбіжності між Росією та Європою, ніж між Китаєм та Європою, мають вселяти оптимізм стосовно вищих шансів демократії в Росії, ніж у Китаї. На мій погляд, ці відмінності доволі сильні, щоб створити нестабільність та забезпечити постійні хитання між демократією та напівавторитаризмом, але я вірю, що демократія має поширитися у середньостроковій перспективі.

Однак потрібно бути вельми обережним, роблячи такі висновки, адже вірогідність великих історичних катастроф теж не можна виключати. На початку ХХ сторіччя було чимало причин для оптимізму щодо майбутнього демократії в Німеччині. Але знадобилося п'ятдесят років, дві світові війни та сто мільйонів людських життів, включно з Голокостом, перш, ніж цей оптимізм почав справджуватися.

Одним із вірогідних пояснень несамовитої реакції Володимира Путіна на український Майдан може бути страх повторити долю колишнього українського президента Віктора Януковича. Продемократичні протести 2011-13 рр. у Росії виявилися недостатньо сильні, щоб скинути його, але це може статися в майбутньому. Путін, який вважає, що ці рухи організував Захід, бачить українську революцію як перший крок у реалізації кампанії, покликаної скинути його, тому він зробить усе, щоб цьому запобігти. Цей страх спотворений: насправді Захід прагне хороших відносин із Росією. Але демократичні прагнення у Росії сильні. Можливо, не скрізь, можливо, не такі, як в Україні, але вони достатньо сильні, щоб змусити їх боятися. Ніхто не може передбачити, що станеться з Путіним, але він не буде при владі вічно, тому нерозумна думка про те, що одного дня з'явиться рух, який запровадить в Росії автентичну демократію. Такий розвиток подій докорінно змінив би геополітичну ситуацію в Східній Європі.

Останні події в Угорщині, де зараз керує партія «Фідес», очолювана Віктором Орбаном, показують рух до напівавторитарного режиму. Уряд звужив роль Конституційного суду, що втратив повноваження із захисту конституції. Сотні суддів примусили передчасно вийти на пенсію, не враховуючи навіть того, що цю посаду дають довічно. Також було урізано свободу ЗМІ: запровадили високі штрафи за «наклепницькі» матеріали. Дискримінація проти ромів, євреїв, геїв, інших меншин та жінок зростає,

що змушує Європейський Союз запустити відповідні процедури проти угорського уряду. Як бути з феноменом Орбана чи підйомом напівавторитарних режимів у нових країнах-членах? Примушувати своїх членів до дисципліни ніколи не було сильною стороною Європейського Союзу. Проти режиму Орбана не запроваджено жодних реальних санкцій. Хоча Євросоюз виявляється слабким щодо захисту демократії в межах своїх кордонів, він однак чинить м'який тиск. 2013 року Європейський парламент прийняв рекомендації зі звіту Тавареша, що в ньому було засуджено недавні події в Угорщині та запропоновано здійснювати моніторинг дотримання прав людини. Ухвалили доволі переконливою більшістю (370 голосів – за, 249 – проти, 82 – утрималися). Орбан не знайде багато підтримки в Європі поза власною партією. Попри слабку відповідь ЄС, можна лише здогадуватися, як далеко він зайшов би у своїх авторитарних прагнень, якби Угорщина не була членом Європейського Союзу і якби не тиск його колег-президентів з інших держав-членів та загроза санкцій. Утім, хтозна, як далеко він зможе зайти в демонтажі демократії в Угорщині, перш ніж з'явиться сильна реакція з боку інших європейських країн.

Чи варто очікувати, що членство в Європейському Союзі може принести достатні культурні зрушення у нових країнах-членах, щоб демократія закріпилася у тривалій перспективі? Такі зміни можуть відбуватися лише повільно, через культурний обмін і програми штибу «Еразмуса», через виховання та освіти дітей у школі. Німеччина у повоєнні роки доклала величезних зусиль, щоб виплекати в дітях демократичні цінності, навчити громадянству та прищепити громадянський обов'язок; ці зусилля себе виправдали. В середині самих нових країн-членів має бути більше дебатів щодо фундаментальних цінностей, щоб люди мали вибір: змінювати їм власні погляди чи ні, і чи передавати потім свої цінності дітям. Культура – це зброя, але спосіб, у який її поширюють, теж відображає погляди певного індивіда. Демократичні цінності треба поєднувати зі здоровими дебатами та поширенням інформації, але вони несумісні з промиванням мозку та відсутністю поваги до сторонньої думки. Іншими словами, неможливо домогтись дива і досягти культурних зрушень самими лише амбіційними кампаніями. Упродовж ХХ-го сторіччя було забагато жажливих

експериментів, під час яких уряди прагнули здійснити «культурні революції».

Оскільки ядро авторитарних цінностей досі живе в Центрально-Східній Європі, цілком вірогідно, що цей регіон ще охоплюватимуть напади політичної нестабільності – як усередині, так і за межами Європейського Союзу. У короткотерміновій та середньотривалій перспективі нестабільність може спричинити серйозні катастрофи. У довготерміновій – міць демократичних сил зростатиме, отже демократія в регіоні зміцнюватиметься. Маємо значно менше підстав для оптимізму щодо Азії та Центральної Азії, не зважаючи на досвід Монголії та Киргизстану, оскільки культурні зрушення відбуваються значно повільніше за політичні (Ролан, 2004), але зрештою чинять вплив на самі інституції.

Прикінцеві ремарки

Більшості перехідних економік вдавалося непогано наздоганяти Захід в економічному сенсі. Та хоч як це парадоксально, інституційна еволюція відбувалася повільніше (за винятком нещодавнього досвіду нових країн – членів ЄС та країн Південно-Східної Європи). Ця різниця між економічними інституціями сягає корінням розбіжностей у рівнях демократії, що у довготривалій перспективі визначаються культурою країни. Більш авторитарні та колективістські культури менше схильні до демократії.

Незважаючи на інституційні недоліки, перехід до ринку позитивно вплинув на розподіл ресурсів; зараз залишилося мало слідів колишніх великих спотворень часів соціалістичної економіки. Ці позитивні розподільчі зміни, разом із відкриттям країн для міжнародної торгівлі та міжнародних фінансів, справили позитивний ефект на зростання у більшості перехідних економік після перших буремних років.

Можна сперечатися стосовно міри, до якої інституційні недоліки в перехідних економіках є наслідком комунізму або тривалого економічного минулого країни (див. Ролан, 2012). Реформи, потрібні для вдосконалення інституцій, відрізняються від перехідних реформ, запроваджених на початку 1990-х, коли потрібно було перевести економіку з режиму

централізованого планування. Ці реформи мають на меті трансформувати врядування, запровадити верховенство права та покласти край корупції та хижацькій поведінці державних високопосадовців. Звести всі ці кінці до купи можна лише тоді, коли в країні вирує демократія, коли громадяни обстоюють свої права та примушують політиків і бюрократів звітуватися їм. Ця битва не є легка чи коротка, але вона необхідна, якщо її громадяни бажають насолоджуватися миром та процвітанням у тривалій перспективі.

Посилання

- Аджемоглу, Дерон, Саймон Джонсон та Джеймс А. Робінсон. 2001. *Колоніальне походження порівняльного розвитку: емпіричне дослідження*. Америкен Ікономік Ревю 91, № 5: 1369-401.
- Алесіна, Альберто, Реза Бакер і Вільям Істерлі. 1999. *Загальне благо та між-етнічний розлад*. Квотерлі Джорнал оф Ікономікс 114, № 4: 1234-84.
- Ерк Бергльоф і Патрік Болтон. 2002. *Великий водорозділ і що за ним: фінансова архітектура перехідного періоду*. Джорнал ов Ікономік Перспективз 16, № 1: 77-100.
- Ерік Бергльоф і Жерар Ролан. 1997. *ЄС у якості «зовнішнього гачка» для перехідних реформ*. Робочий матеріал СІПЕ 132. Стокгольм: Стокгольмський інститут перехідних економік.
- Олів'є Жан Бланшар і Майл Кремер. 1997. *Безлад*. Квотерлі Джорнал ов Ікономікс 112, № 4: 1091-126.
- Ласло Бруст, Науру Кампуш, Ян Фідрмуц і Жерар Ролан. 2012. *Громадянське суспільство, інституціональна зміна та політика реформ: великий перехід*. З Економіки в перехідний період: довготривала перспектива, під. Ред. Жерара Ролана. Лондон: Пелгрейв МакМіллан.
- Аріндам Чанда, Валері Бокштетте і Луїс Путтерман. 2002. *Держави і ринки: переваги раннього старту*. Джорнал ов Ікономік Гровс 7, № 4: 347-69.
- ЄБРР (Європейський банк реконструкції та розвитку). 2013. *Звіт з перехідних економік 2013 р.* Лондон.
- Юрій Городниченко і Жерар Ролан. 2013. *Культура, інституція та демократизація*. Каліфорнійський університет, Берклі, економічний факультет.
- Луїджі Гвізо, Паола Сапієнца та Луїджі Дзінгалес. 2008. *Довготривала міць*. Робочий матеріал НБЕД № 14278. Кембрідж, МА: Національне Бюро Економічних досліджень.
- Альона Леденьова. 1998. *Російська економіка преференцій: блат, зв'язки та неформальний обмін*. Кембрідж: Кембрідж Юніверсіті Пресс.
- Саймон Джонсон, Джон МакМіллан і Крістофер Вудрафф. 2002. *Права власності та фінанси*. Емерікен Ікономік Рів'ю 92, № 5: 1335-56.
- Натан Нанн і Дієго Пуга. 2012. *Перетятість місцевості: благословенність поганої географії Африки*. Рів'ю ов Ікономікс енд Статістікс 94, № 1: 20-36.
- Роберт Патнам, з Робертом Леонарді та Рафаеллою Й. Нанетті. 1994. *Як змусити демократію запрацювати: громадянські традиції в сучасній Італії*. Принстон, Нью-Джерсі: Принстон Юніверсіті Пресс.
- Майкл Робертс і Пітер Вергайм. 2001. *Регіональні торговельні угоди та вступ країн СНД до СОТ*. Інтерікономікс 36, № 6: 315-23.
- Жерар Ролан. 2000. *Перехід та економіка: політика, ринки та фірми*. Кембрідж, МА: MIT Пресс.
- Жерар Ролан. 2004. *Як розуміти інституційну зміну: швидкозмінювані та повільнозмінювані інститути*. Стадіз ін Компететів інтернешнл дівелопмент 38, № 4: 109-31.
- Жерар Ролан. 2012. *Вага довготривалості комунізму чи важкість довготривалої історії? З Економіки в перехідному періоді: довготривала перспектива*, під. ред. Жерара Ролана. Лондон: Пелгрейв МакМіллан.
- Ролан Жерар. 2013. *Економіка розвитку*. Нью-Йорк: Пірсон Паблішерз.
- Жерар Ролан і Тьєрі Вердье. 2003. *Правоохоронна система в перехідних економіках*. Юропін Ікономік Рів'ю 47, № 4: 669-85.
- Деніел Трізман. 2014. *Дохід, демократія та оборот лідерів*. Емерікен Джорнал оф Політікал сайенс датаверс (3 квітня).

Політична економія змін після комунізму

Даніель Трізман

Та купка економістів, що на початку 1990-х несподівано для себе самих опинилася на державних посадах у столицях на Схід від Берліна, знала, куди вони хотіли йти. Але ні вони самі, ні будь-хто інший не знав, як туди потрапити. Для Андрея Шляйфера та мене, що описали перехід близько десяти років, ці чоловіки, а також трохи жінок, скидалися на першовідкривачів, які дряпаються на гірські хребти, не нанесені на карти. Вони мали довіритися власній інтуїції та імпровізувати за будь-яких обставин, усвідомлюючи, що кожної миті їх може знести лавина.

То як їм усе це вдалося? І де вони опинилися? Загалом економічна трансформація стала приголомшливим успіхом. За численними показниками життя для громадян колишніх комуністичних країн покращилося. ВВП на душу населення у середньостатистичній країні 2011 року був на 47% вищий, ніж 1990-го – і ця цифра, скоріш за все, недооцінює справжнє зростання, з огляду на «дуті» цифри у звітності, що були властиві на початку.⁰¹ Споживання домогосподарств підвищилося на 53%. Середня

Деніел Трізман – професор політичних наук Каліфорнійського університету в Лос-Анджелесі (КУЛА, UCLA), асоційований дослідник при Національному бюро економічних досліджень, виконавчий редактор «Американського журналу політичної науки» (2007-2008 рр.).

01 Ці зміни ґрунтуються на показниках ВВП на душу населення у приведених до константи місцевих грошових одиницях. Статистику щодо ВВП та рівнів споживання взято зі світових таблиць Пенна (8.0), оскільки ті мають найповніші дані. Інша статистика – зі світових індикаторів розвитку від Світового банку. Вони посилаються на середні величини для всіх тридцятьох посткомуністичних країн Східної Європи, колишнього Советського Союзу та Монголії, для яких доступна така інформація. Дані й статистичні файли розміщено тут – www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/treisman/

очікувана тривалість життя зросла з шістдесяти дев'яти до сімдесяти трьох років, а дитяча смертність зменшилася з тридцяти двох до чотирнадцяти на тисячу новонароджених. На кожну сотню людей кількість стаціонарних телефонних номерів підвищилася з дванадцяти до двадцяти чотирьох, а мобільних телефонних підключень злетіла з нуля до ста двадцяти. Більше половини громадян стали користувачами Інтернет: це ще вищий показник, ніж у Латинській Америці, і понад половина випускників шкіл вступають до коледжу, порівняно з чвертю станом на 1990 рік. Хоча за декотрими з показників посткомуністичні країни відстають від середніх світових значень, за іншими, такими як мобільні телефони та користування Інтернетом, вони далеко попереду.

Статистика щодо середньої успішності приховує деякі суттєві розбіжності. Після двадцяти п'яти років ці країни розтяглися по різні боки політичного й економічного ландшафту. Декотрі – такі, як Польща – мають ринкові системи, схожі на ті, що й у їхніх західноєвропейських сусідів, демократичні режими та економіки, що подвоїлися за розміром. Інші є дещо менш успішними. Туркменія, султанського штибу нафтова держава, змогла лише 2008-го опанувати той же рівень виробництва, що й 1990 року. Експерти класифікують її економіку менш вільноринковою, ніж ту, що її мала Югославія перед початком переходу.

Чим пояснити такі різні результати? До цього долучилося чимало чинників – успадковані умови, обрані стратегії реформ, походження тієї опозиції до реформ, що виникла, політичних інституцій, в рамках яких велися економічні баталії, навіть особистісні характеристики окремих лідерів. Я розгляну кожен з них по черзі, після того, як зроблю короткий огляд того, що відбувалося у регіоні.

Дороги від рабства

На 1985 рік країни советського блоку мали чимало спільного. Звісно ж, у кожній були свої особливості, але комунізм – штучно спресована мішанина. Усі ці країни мали спотворені та невірні економіки, диктатуру лєніністської партії та відносно низькі показники ВВП на душу населення.

Коли комуністичне ярмо скинули, відмінності знову мусили проступити. Саме так і сталося. Перша чверть століття охарактеризувалася різким зростанням відхилень і розбіжностей. Скажімо, розрив між ВВП на душу населення між найбагатшими та найбіднішими країнами цієї групи зріс від \$14000 1990-го до \$21000 2010 року. Спектр політичних режимів – від східного деспотизму до консолідованої демократії. Наприклад, Грузія 2013 року посідала восьме місце за рейтингом легкого ведення бізнесу Світового банку, а Узбекистан – сто сорок шосте.⁰¹

Для вимірювання ступеня, до якого ці країни пореформували – чи намагалися пореформувати – власні економіки, я скористаюся показниками Європейського банку реконструкції та розвитку. Щороку, від 1989-го до 2010-го, експерти ЄБРР оцінювали двадцять дев'ять колишніх комуністичних країн стосовно того, як близько було схоже те, що вони вибудували, на вільну ринкову економіку. Окремі підпоказники оцінюють вісім вимірів: цінову лібералізацію, лібералізацію торгівлі та валютообмінних операцій, велику приватизацію, малу приватизацію, реструктуризацію підприємств, конкурентну політику, банківську реформу та реформу ринку цінних паперів та небанківських фінансових установ. Я приведу всі ці дані до єдиної шкали, щоб кожен набув значення від нуля (себто, геть непореформованої комуністичної економіки) до одного (ліберальна ринкова економіка), і використовуватиму середньорічні значення цих вісьмох вимірів як підсумкове мірило прогресу реформ.⁰²

Риси змін, які ці показники розкривають, виявляються не зовсім такі, що на них можна було б очікувати. Від їхньої дуже неліберальної стартової точки майже всі ті країни зазнали різкого сплеску реформ на початку 1990-х. За сім років від початку переходу індекс пореформованості у двадцять одній із двадцяти дев'ятох тих країн зріс щонайменше на

01 Див. www.doingbusiness.org/rankings

02 Деталі щодо методології можна знайти тут – www.ebrd.com/pages/research/economics/data/macro/ti_methodology.shtml. Ці показники не вимірюють темпів зростання, добробуту населення чи невразливості до фінансових криз (М'янт і Драгокупіл, 2012). Вони прагнули зафіксувати лише ступінь поширення вільноринкових інституцій.

сорок відсоткових пунктів.⁰¹ Ступінь змін коливався, але паралельність злету вражала. Усі країни, крім Монголії та розтерзаної війною Югославії, за свої перших п'ять років спромоглися на більше реформ, ніж за наступні десять. Для найстрімкіших реформаторів таке уповільнення не є несподіванкою, оскільки на 1996 рік вони перебували вже майже на верхівці тієї шкали. Втім, усі країни зупинилися на досягнутому ще до того, як змогли досягти верхівки.

На 1996 рік ці країни вже розділилися на лідерів і таких, що відстають, а їхні відносні рейтинги мали змінилися протягом наступних років. Чимало з них піднімалися й опускалися на кілька сходиночок, але зазвичай не більше, ніж на п'ять. Фактично індекс реформ цих країн на 1993 рік дуже сильно корелює з їхніми ж показниками у 2010-му ($r = 0.79$). Реформи тривали з характерною послідовністю: спершу лібералізація, потім приватизація і зрештою, реформи зі створення ринкових інституцій. Країни, що вийшли уперед у чомусь одному, зазвичай так само виходили вперед і в решті царин, натомість країни, що відставали в одному типі реформ, тяжіли до відставання і в інших.

Результатом цього стали розбіжності в економічних інституціях, помітні так само, як і аналогічні розбіжності на політичному рівні чи в доходах. Уже в 1994 році діапазон відмінностей за шкалою ЄБРР вистрілило з початкових 18% пп. до майже сімдесяти. Попереду була Чехія, чий бал становив 0.73. Показник Туркменії – лише 0.05. Якщо всі комуністичні країни значним чином були однакові, то кожна з посткомуністичних виявилася посткомуністичною по-своєму.

Віддаляючись одна від одної, вони водночас наближалися до чогось іншого: а саме, до своїх сусідів. За рівнями доходів, політичними інституціями та економікою посткомуністичні держави дедалі більше уподібнювалися на тим країнам з-поза советського блоку, які були найближче до їхніх кордонів.

01 Винятками були Білорусь, Македонія, Чорногорія, Сербія, Туркменія, Узбекистан та роздерті громадянською війною держави Боснія і Таджикистан. Я вважаю початком перехідного періоду для Східної Європи – 1989-й, для колишньої Югославії та Монголії – 1990-й, а для колишнього Советського Союзу – 1991 рік.

Так, країни Балтії наближалися до Фінляндії, країни Закавказзя – до Туреччини та Ірану, країни Середньої Азії – до Ірану, Афганістану та Китаю. Центральна Європа наблизилася до Німеччини та Австрії, перетягуючи у той бік, хоч і нечасто, своїх східних сусідів. Росія ж виявилася дезорієнтованою між потягом до Фінляндії та Китаю. Звісно ж, є і винятки: скажімо, зараз Монголія значно демократичніша за своїх сусідів, натомість Білорусь – авторитарніша. Але загалом, позбувшись сили тяжіння, що раніше приковувала їх до Москви, колишні сателіти поквапилися геть, щоб злитися кожен зі своїми найближчими сусідами.

Таблиця 14.1 Наближення (конвергенція) до сусідів з-поза советського блоку

	Залежна змінна		
	(1)	(2)	(3)
	Зміни упродовж 1990-2010 рр.		Зміна в індексі реформ ЄБРР 1989-2010 рр. (шкала від 0 до 1)
	Політія-2 (шкала від 0 до 1)	ВВП на душу населення (%)	
Значення політія-2 країни у 1990 р.	-0.864 (0.091)***		
Значення політія-2 найближчих сусідів з-поза советського блоку 1990 р.	0.609 (0.159)***		
ВВП на душу населення країни 1990 р. (паритет купівельної спроможності, тисяч доларів станом на 2005 р.)		-5.194 (2.576)*	
ВВП на душу населення найближчих сусідів з-поза советського блоку 1990 р.		3.051 (1.353)**	
Індекс реформ ЄБРР країни 1989 р. (від 0 до 1)			-1.048 (0.326)***
Індекс економічної свободи Інституту Фрейзера найближчих сусідів з-поза советського блоку станом на 1985 р. ^а (від 0 до 100)			0.097 (0.40)**
Константа	0.222 (0.133)	31.927 (20.581)	0.131 (0.218)
R ²	0.59	0.16	0.38
N	28	26	28

а. Показники для Чехії з 1989-го по 2008-й, останній рік, за який були доступні дані.

б. Індекс світової свободи Інституту Фрейзера використовується тому, що для сусідів з-поза советського блоку показники реформ ЄБРР недоступні.

Примітка: Сійка стандартна похибка у дужках. * $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$.

Джерела: На основі даних від Світового банку (2014), Європейського банку реконструкції і розвитку (ЄБРР, 2013), Інституту Фрейзера (2013) та бази даних політія-IV.

Таблиця 14.1 документує цю рису. У країнах, чії найближчі сусіди з-поза советського блоку були демократичніші станом на 1990 рік, рейтинги демократії піднялися між 1990-м та 2010 роком (колонка 1). Їхній ВВП на душу населення зріс більше, якщо «не советські» сусіди були економічно ліберальніші на початку переходу (колонка 3).⁰¹ В усіх трьох випадках, контрольних для початкових показників сусідів, власний показник країни негативно корелює з показником 2010 року, з чого випливає, що конвергенція була умовна.

Ці регресні ряди не повністю пояснюють риси змін. Країни могли зближатися зі своїми сусідами з-поза советського блоку, бо починали з ними взаємодіяти. Норми чи переконання могли бути і відмінні від сусідських, а їхня природа могла відрізнятись залежно від політичного режиму сусідів, рівня економічного розвитку чи лібералізму. Торгівля з багатшими та більш ринково орієнтованими сусідами могла спонукати також до кращого розвитку реформ, ніж торгівля з менш сучасними країнами. Внутрішньо властиві – і до того приховані – схожості теж могли бути додатковими рушіями конвергенції (зближення – *ред.*) Країни, розташовані поруч із Західною Європою, могли відрізнятись від країн, які межували з Азією через історичні, культурні чинники або ж – порівняльні переваги у міжнародній економіці. Усе могло приводити до географічної конвергенції після падіння старих режимів. Щоб краще зрозуміти це явище, слід прискіпливіше вивчити об'єднанчі чинники економічної реформи.

Яку роль відіграв історичний спадок?

Чи різні історичні шляхи цих країн залишили їм у спадок культури, що були більш чи менш сприятливі для капіталізму? Оцінювати ставлення населення на початку переходу – важке завдання. До початку реформ для тих країн не було порівняльних досліджень, та й результати таких досліджень часто доволі плутані. Тривалий ефект могли лишити по собі два

аспекти історичних традицій кожної країни. По-перше, чимало вчених пов'язують окремі релігії з про- чи антиринковою орієнтацією. Так, згідно з Вебером (1905), глибших економічних реформ варто очікувати у країнах із протестантською традицією і менше там, де переважає іслам. По-друге, комуністичні режими за час свого панування прагнули ліквідувати в культурі будь-які натяки, що підтримували б ринок та капіталізм. Тому режими, що протрималися довше, могли досягти на цій царині більших успіхів, адже одні країни зазнали комунізації невдовзі після більшовицької революції, а інші – лише наприкінці 1940-х.

Як релігійний склад населення, так і тривалість панування комунізму на певній території, корелюють із подальшими змінами в індексах економічних реформ країн (таблиця 14.2). Найдужчий релігійний вплив справляло співвідношення протестантів та мусульман у складі населення: більше протестантів – глибші реформи, більше мусульман – менше перетворень. Звісно ж, з огляду на невелике число країн, а надто – протестантських серед них, слід обережно інтерпретувати ці результати. Але комуністична диктатура – очевидний чинник: кожен рік панування комунізму на 0.5–0.7 відсоткових пункти уповільнює реформування країни. Ці історично вкорінені чинники переконливо пояснюють зближення з сусідами в царині економічного лібералізму (значення показника економічної свободи 1985 року для некомуністичних сусідів [колонка 3] стає незначним та негативним).

Ще дві риси, які могли вплинути на готовність країн реформуватися, це початкові значення рівнів доходів та ступінь економічного спотворення, що вимірюється як рівень торгівлі з зовнішнім світом. Колонка 4 показує, що жодна з цих змінних не корелює з поступом перетворень, а релігійна та комуністична історія лишаються значущими. Важлива також близькість до Західної Європи, виражена відстанню до Дюссельдорфа.

01. Оскільки бали ЄБРР укладалися лише для колишніх комуністичних країн, я послуговуюся Індексом економічної свободи, що його укладав Інститут Фрейзера (Гвортні, Ловсон і Голл, 2012), для визначення рівня економічного лібералізму сусідів станом на 1990 р.

Таблиця 14.2 Чинники, що корелюють реформи у перехідних економіках

Змінна	Залежна змінна: зміни в індексі реформ ЄБРР за 1989-2010 рр.			
	(1)	(2)	(3)	(4)
Індекс реформ ЄБРР на 1989 р. (0-1)	-1.019 (0.286)***	-1.352 (0.252)***	-1.298 (0.239)***	-0.929 (0.271)***
Частка протестантського чи англіканського населення станом на 1995 р.	0.924 (0.288)***	0.543 (0.227)**	0.660 (0.326)*	0.389 (0.222)*
Частка католицького населення станом на 1995 р.	0.174 (0.070)**	0.079 (0.079)	0.100 (0.096)	
Частка православного християнського населення станом на 1995 р.	0.008 (0.05)	-0.042 (0.06)	-0.083 (0.088)	
Частка мусульманського населення станом на 1995 р.	-0.245 (0.116)**	-0.232 (0.112)*	-0.285 (0.119)**	-0.235 (0.114)**
Кількість років під комунізмом		-0.005 (0.002)*	-0.005 (0.002)**	-0.007 (0.003)**
Індекс економічної свободи Інституту Фрейзера для найближчого сусіда з-поза советського блоку станом на 1985 р.			-0.038 (0.055)	
ВВП на душу населення у перший рік переходу				0.008 (0.008)
Частка експорту від ВВП у перший перехідний рік				-0.001 (0.001)
Відстань від Дюссельдорфа (у тис. км)				0.000 (0.000)
Константа	0.651 (0.054)***	0.987 (0.147)***	1.218 (0.418)***	0.992 (0.134)***
R ²	0.64	0.7	0.69	0.67
N	28	28	27	25

Примітка: У дужках наведено стійку стандартну похибку. * p < 0.10, ** p < 0.05, *** p < 0.01.

Джерело: На основі даних Світового банку (2014), Європейського банку реконструкції та розвитку (ЄБРР 2013), Інституту Фрейзера (2013), бази даних політія-IV та Асоціації релігійних даних з архівів Національної релігійної бази даних.

Цілком можливо, що географічна конвергенція стратегії реформ відобразила приховані культурні схожості, пов'язані з різним релігійним та комуністичним спадком країн. Але як саме цей спадок позначився на швидкості реформ? Я повернуся до цього питання після вивчення наслідків вибору різних стратегій перетворень.

Чи швидкість мала значення?

Люди, що прагнули й долучилися до економічних реформ на початку 1990-х, мали чітку мету: створити успішну, глобально інтегровану ринкову систему. Також існувала згода щодо головних елементів реформи: цінова та торговельна лібералізація, макроекономічна стабілізація, приватизація, політика щодо конкуренції, створення ринкових інституцій та побудова чи реконструкція соціальних подушок безпеки.

Але як реформатори мали цього досягти? Економісти швидко розділилися на два табори: одні обстоювали думку, що слід наступати одночасно по всіх фронтах, згідно зі стратегією, що її прибічники знали як «радикальні реформи», а їхні критики – як «шокову терапію»; інші, вони дістали прізвисько «поступовці», наполягали на повільнішому шляхові та поетапному впорядкуванні елементів реформи.

Обидва боки мали цілу батарею аргументів: деякі з них були економічні, якісь – технічні, інші – практичні та політичні. Радикальні реформатори наголошували, що певні перетворення покликані доповнювати інші, тому коли їх не запровадити одночасно, проваляться всі. Скажімо, якщо часткову лібералізацію не доповнити заходами зі зміцнення конкуренції, це може створити умови для рентоздирництва (Мьорфі, Шляйфер і Вішни, 1992; Бальцеревич, 1994, с. 82). Бюрократи, що так затишно влаштувалися в державних установах – не обізнані з економікою, неефективні, часто корумповані, – не здатні були вправно керувати запланованою програмою. Понад те, багато з них уже мали для себе заняття: захоплювали активи. Економічний колапс, що привів реформаторів до влади, виключав можливість відкладати чи затримувати реформи. Так, маючи запасів зерна лише на два місяці і жодної валюти, щоб їх поповнити, Єгор Гайдар із Росії не мав іншої ради, ніж перейти на ринкове ціноутворення (Гайдар, 2000).

На політичному боці – радикалісти підганяли скористатися загальною ейфорією після краху системи, поки комуністи не перегрупувалися. Цей медовий місяць «надзвичайної політики» незабаром міг перетворитися на больовий шок від перелаштування під нові реалії. Як сказав головний польський реформатор Лешек Бальцеревич, «гірку пігулку легше

проковтнути за один раз» (Бальцеревич, 1994, с. 84-86). Інші сподівалися, що швидкі реформи – зокрема, приватизація – створять клас власників, які боротимуться за збереження та розширення ринкових відносин (Аслунд, 1995; Бойко, Шляйфер і Вішни, 1995, с. 151).

Натомість поступовці часто стверджували – іноді припускали, – що радикальні ринкові реформи принесуть більше економічних страждань, аніж повільні. Забагато одночасних змін призведе до дезорганізації та марнування ресурсів (Бланшар і Кремер, 1997, пізніше формалізували цю ідею). Пітер Мьоррелл (1992 а, 1992 б) доводив, що реформи варто запроваджувати як місцеві експерименти, зменшуючи загальний ризик. Посилаючись на Едмунда Бьорка, він наполягав, що нові ринкові інституції мають розвиватися поволі, а не створюватися гвалтовно через забаганку технократів. Інші вбачали у поступових перетвореннях політичний зиск: мовляв, реформаторам буде легше створювати коаліції для сприяння різним частинам програми, навіть якщо на підтримку всього пакета широко об'єднатися буде неможливо (Дюватріпон і Ролан, 1992, 1995). Багатьох надихали очевидні тоді успіхи поступового підходу в Китаї (Мьоррелл, 1992 а, с. 80).

То хто ж мав рацію? Чи завдали радикальні реформи більшого болю, ніж поступові? Як бачимо, країни зі швидшими ранніми реформами можуть похвалитися меншим падінням виробництва та нижчим рівнем безробіття. Найбільше постраждали саме повільні реформатори. Починаючи від перехідного року кожної з країн, я підсумував щорічне падіння ВВП на душу населення (відносно перехідного року) за всі роки, поки рівень виробництва не відновився до початкового рівня (або ж до 2010 року, з огляду на те, що в якій країні сталося раніше). За всіма цими параметрами Туркменія виявилася «чемпіоном». Її загальне згортання виробництва майже вдвіть перевищило рівень перехідного року. На відміну від неї, Чехія, Естонія, Польща, Словенія та Монголія зазнали спаду виробництва впродовж неповного перехідного року.

Звісно ж, слід обережно ставитися до статистики по країнах за ранні перехідні роки. Чимало неформального виробництва уникало реєстрації; початковий рівень теж був «надутий» за рахунок низькосортних товарів, що їх жоден вільний споживач не придбав би. Втім, зв'язок залишаєть-

ся негативним навіть після коригування значень ВВП з урахуванням неофіційного виробництва, що ґрунтується на вимірюванні споживання електроенергії від Данієля Кауфманна і Александра Каліберди (1996) (див. колонку 2 у таблиці 14.3).

Таблиця 14.3 Зв'язок між швидкістю реформ та змінами в обсягах виробництва перехідних економік

	(1)	(2)	(3)
Тип реформаторів	Середнє згортання виробництва до 2010 р. або ж року відновлення (відсоток перехідного річного обсягу виробництва)	Середнє згортання виробництва протягом перших трьох перехідних років, включно з оціночним неофіційним виробництвом (відсоток від скоригованого перехідного річного виробництва) ^а	Середній рівень безробіття протягом перших п'яти перехідних років ^б
Радикальні	-203	-38	9.0
Помірквані	-282	-43	9.2
Повільні	-420	-56	19.5

а. Дані доступні лише для Азербайджану, Болгарії, Чехії, Естонії, Грузії, Угорщини, Латвії, Молдови, Польщі, Румунії, Росії, України та Узбекистану, і лише по 1994 р. включно.

б. Дані по безробіттю (як його визначає Міжнародна організація праці) доступні лише для Албанії, Болгарії, Чехії, Хорватії, Естонії, Грузії, Угорщини, Латвії, Литви, Македонії, Монголії, Чорногорії, Польщі, Росії, Словаччини, Словенії та Югославії.

Примітка: Радикальні реформатори: країни, чие значення відповідного індексу ЄБРР зросло щонайменше на сорок відсоткових пунктів упродовж перших трьох перехідних років. Повільні реформатори: країни, чие значення відповідного індексу ЄБРР зросло на двадцять п'ять-сорок відсоткових пунктів упродовж перших трьох перехідних років. Оцінки базуються на показникові ВВП на душу населення в реальних цінах, скоригованих відносно паритету купівельної спроможності. ВВП на душу населення 1989 року в Білорусі, Чехії, Литві, Казахстані та Польщі обчислено відповідно до макроекономічних показників від ЄБРР.

Джерело: На основі даних Світового банку (2014), Європейського банку реконструкції та розвитку (ЄБРР, 2013), Світових таблиць Пенна (8.0) та Кауфманна і Каліберди (1996) (у частині оціночного неофіційного виробництва за 1989-1994 рр.).

Дані по безробіттю за ранні роки – уривчасті. Але беручи до уваги країни, для яких доступна статистика з безробіття, що відповідає вимогам Міжнародної організації праці (МОП), усі доступні дані свідчать, що середній рівень безробіття був нижчий протягом перших п'яти перехідних років для радикальніше пореформованих країн. Не варто надто

покладатися на статистику, зібрану в розпал економічної революції. Та й розбіжності не завжди статистично значущі з огляду на маленьку кількість країн та високу варіативність. Хоча немає жодних доказів того, що повільний підхід до реформ скоротив розлад під час переходу. Навпаки, все свідчить про інше.

Озираючись на минулі роки, пристрасні дебати між поступовцями та радикальними реформаторами видаються зараз розвагою та відхиленням від головного завдання. У тих лицарських турнірах інтелектуалів часто протиставляли досвід Угорщини та Польщі. Угорські лідери пишалися, що рухаються розважливіше за польських ідеологів. У червні 1991 року міністр фінансів Угорщини Міхай Купа відкинув «дуже швидкий перехід до ринку» та зобов'язався «не лишати нікого осторонь цього перехідного періоду». Однак, споглядаючи індекс ЄБРР для обох країн за роки, що минули від початку переходу, важко їх протиставити: протягом певних років Угорщина дещо відставала під Польщі, впродовж інших – переганяла. Обидві країни ніколи не розділяло більше чотирнадцяти відсоткових пунктів, ба навіть різниця була тільки протягом першого (1990-го) року. Порівняно з величезними розривами, що їх можна спостерігати між – з одного боку – Угорщиною та Польщею, та – з іншого боку – Туркменією (яку від обох тих країн станом на 2010 рік відділяло цілих сімдесят п'ять від'ємних пунктів), то подібні стратегічні нюанси видаються другорядними.

Отже, швидкість була суттєва: на початку 1990-х вона визначила, хто дістанеться мети – ліберальної ринкової економіки, – а хто застрягне десь на півдорозі. Країни, які почали повільніше, так ніколи й не наздогнали швидких, а крім того, ще й зазнали глибшого падіння виробництва та вищого рівня безробіття. Угорщина впоралася так добре не тому, що була поступовою, а тому, що насправді, нею не була. Іншими словами, ці переміри виграли зайці, а не черепахи.

Та невже поступовці помилялися так безповоротно? Вони мали рацію, що для частини змін знадобиться більше часу. Бо хоч реформатори і могли створити нові ринкові інституції – страхування у разі безробіття, регуляторні режими, – вони не могли передбачити, як створені ними закони та агенції працюватимуть «за польових умов». У цьому сенсі – так,

нові інституції потребували часу на достатній розвиток. Створення ринкових регулятивних зв'язків відбувалося повільніше за лібералізацію та приватизацію. Рейтинги ЄБРР для цих ознак показують значно менший початковий злет, але стабільніше подальше зростання, що тривало і після 2000 року. У чому поступовці таки справді помилилися, то це в упевненості, що депресивна чи повільно реформована комуністична економіка може бути найкращим середовищем для розвитку ринкових інституцій. Якби справді так було, то інституційні зміни найшвидше відбувалися б у країнах із найповільнішою лібералізацією та приватизацією. Насправді ж реальність була інакша: на 1996 рік ступінь інституційної пореформованості сильно і позитивно корелював з рівнем лібералізації ($r = 0.77$) та приватизації ($r = 0.85$). Найсприятливіші умови для розвитку інституцій створювала швидка ринкова реформа (див. Гаврилишин, 2006).

З огляду на подальші події, колективний ривок до реформ на початку 1990-х – несподіваний. Ті роки були вочевидь інакші. Розпад СЄВ змусив політиків по всьому регіонові діяти. У багатьох місцях вибух макроекономічної кризи, що спалахувала одночасно із крахом старих економічних бюрократій, позбавив тодішніх лідерів можливості регулювати ціни та торгівлю, як це було раніше. Лібералізація відбувалася частково сама по собі. Але через діряві кордони, звільнення Росією цін значно ускладнило для решти колишніх советських республік можливість їх контролювати: споживчі товари би щезали, просочуючись крізь кордон із Росією, і трейдери мали би шалені прибутки. Тож мода теж відіграла своєрідну роль, і нові лідери колишніх советських республік мусили копіювати економічну політику Москви, розгубившись і не знаючи, як вчинити інакше.⁰¹

Хто переміг і програв від реформ

Різко протилежні, контрастні реформаторські шляхи країн, можливо, відбивають те, як у них поставала опозиція до перетворень. Оглядачі очікували контрнатупу, та ніхто не знав, із якого боку його чекати. Спершу

01 Я завдячую Джонові Одлінгу-Сміту за ці спостереження.

було дві версії. Одні вважали головною перешкодою на шляху декомунізації самих комуністів. Скрізь члени старої партеліти утримували високі політичні чи принаймні бюрократичні посади. Цим апаратникам бракувало людського капіталу та мотивації до створення ринкової системи. Успішна реформа вимагала їх замінити – переобрати чи, можливо, люструвати.

Інші вважали головним опонентом реформ громадськість загалом, котра, на їхню думку, повставатиме проти змін мірою того, як матеріалізуватиметься біль від переходу. Шлях до нового порядку проходив кризь, як її назвав Адам Пшеворський (1991) «долину переходу», а Ральф Дарендорф обізвав її «долиною сліз». Для більшості громадян рівень споживання мав упасти і відновитися лише через певний час. У цьому проміжку «популісти» могли мобілізувати «лузерів» проголосувати проти реформаторів, відновити правління комуністів і відкинути назад уже досягнутий у напрямі ринку прогрес.

Якщо головна загроза полягала в організованій опозиції «лазерів», то рішення було очевидне, але неприємне. У деяких країнах Азії та Латинської Америки авторитарні правителі, що запроваджували далекосяжні ринкові реформи, придушували опір силою (Гаггард і Вебб, 1993, с. 145). Німецький політичний мислитель Клаус Оффе запитував, чи «варто урізати демократичні права, щоб дати можливість здорової дози початкового накопичення» (Оффе, 1996, с. 41). Навіть люди, які відверто відкидали авторитаризм, іноді вважали за необхідне мати сильну, ізольовану виконавчу владу.

То хто ж становив справжню загрозу для реформ: стара комуністична еліта чи нові «лузери»? Після перехідних років виникла нова можливість. Як і пророкували, часткові недореформи створили величезні можливості для спекуляції та рентоздирництва (Аслунд, 1995). Джон Геллман (1998) доводив, що не «лузери», а саме рентоздирницькі «переможці» ранніх реформ – директори держпідприємств, що перетворилися на нових приватних власників, банкірів, олігархів та мафіозі – змовилися заморозити їх на півдорозі. Зрівши на «перехідних» рентах, вони змогли «захопити державу», щоб зберегти за собою фінансові потоки. Заперечуючи аргумент, що мовляв, нові приватні власники обстоюватимуть верховенство права, Константін Сонін (2003) на прикладі формальної моделі показав,

як багатії у перехідних суспільствах цілком можуть домогтися того, щоб держава не захищала прав власності бідних.

Якби такий діагноз виправдався, як можна було б розв'язати цю проблему? Геллман обстоював конкурентнішу демократію залучення – «частіші вибори та коротші каденції», а також широкі коаліційні уряди (Геллман, 1998, с. 205). Більший оборот лідерів підривав би корупційні альянси, а коаліційні уряди сприяли б ліквідації джерел рентоздирництва. Та якби «переможці» реформи захопили державу, вони навряд чи скористались би рекомендацією Геллмана і запровадили б конкурентні порядки залучення, які потім би відібрали у них їхні джерела прибутків. А частий оборот (перевибори) просто приводив би до влади наступні команди рентоздирників, завжди голодніших за своїх попередників.

Андрей Шляйфер і Даніель Трізман (2000) припустили, що реформатори могли іноді розробляти контекстозалежні стратегії, щоб відлучати як нові, так і старі еліти від їхньої опозиції до тих чи інших заходів. Одних можна було залучити на свій бік, переконавши поміняти їхні ренти на інші зиски, з меншою соціальною ціною. Інших можна було ізолювати та позбавити їхніх важелів. Обидві стратегії потребували від реформаторів умінь та сміливості; вони мусили б постійно підключати своїх колишніх союзників, формувати нові коаліції, аби лише проштовхувати ринкові реформи.

Як ці дві думки витримали перевірку часом? Аргумент, що «лузери» мали би розвернути реформи назад, покладався на припущення, які виявилися хибні з двох головних причин. По-перше, припускали, що економічні реформи – надто радикальні – мали б призвести до рецесії у короткочасній перспективі. По-друге, очікувалося, що відповіддю виборця на таку рецесію стане голосування за попередників на угоду популістам, які скасують реформи. Насправді ж не лише швидко реформовані країни зазнали перехідної рецесії – її пережили всі. Проте країни, що протягом перших трьох років реформувалися мляво, зазнали найглибших падінь виробництва. Понад те, виборцям насправді не сподобалися не так болісні реформи, як просто біль. Вони усували попередників, які правили за економічно важких часів, незалежно від того, були то «шокові терапевти», поступовці чи консервативні комуністи.

Неприйняття болю потребувало усунення будь-кого. Ендрю Робертс (2010, с. 5-84) робив дослідження на ґрунті тридцяти чотирьох виборів до законодавчих органів з 2004-го по 2010 рік у більш демократичних посткомуністичних країнах.⁰¹ Майже в 90% тих виборів урядова коаліція втрачала голоси в середньому по 15% пунктів. Згідно з дослідженнями ЄБРР, втрати не мали жодного стосунку до того, чи робив відповідний уряд реформи. Однак вони корелювали з поганою економічною успішністю, надто – з високим рівнем безробіття. Виборці швидше усували від влади ті уряди, на чий каденцію припадала погана успішність. Одним словом, не реформи коштували чинному урядові голосів, а часто і контролю над урядом, а економічні кризи, що виникали внаслідок перетворень.

Попри економічний біль, у багатьох країнах більшість людей і далі віддавала перевагу ринкові. Центрально-Східний Євробарометр регулярно опитував населення двадцяти однієї посткомуністичної країни між 1990-м та 1997 роком. Навіть за найбільшого згортання ВВП на душу населення певної країни, більшість в Албанії, Болгарії, Чехії, Словаччині, Естонії, Литві, Румунії, Польщі та Словенії погоджувалася з тим, що «створення вільної ринкової економіки, себто переважно вільної від контролю з боку держави» було правильним для майбутнього їхньої країни. До того ж, в Угорщині, Латвії і Македонії більше опитуваних вважали, що вільна ринкова економіка – це правильний вибір, аніж тих, хто вважав цей шлях хибним.⁰² За років найбільшого згортання виробництва в усіх тринадцятьох країнах, для яких доступні відповідні дані, частка опитуваних, які вважали, що реформи йдуть «занадто повільно», перевищувала частку тих, хто вважав що вони йдуть «занадто швидко»; розрив між першими й другими в середньому становив сорок три відсоткових пункти.

Отже, до лівацьких урядів (я вже мовчу про правих) перекидалися мірою того, як економіки зазнавали краху, нові «популісти», зазвичай,

опиралися спокусі розвернути ті реформи назад. Робертс не виявив жодного зв'язку між тим, що партії обіцяли в царині реформ перед виборами, і тим, що вони насправді робили, здобувши бажані посади (згідно з вимірами ЄБРР).

Повчальний досвід Угорщини. Коли 1993-94 рр. її ВВП на душу населення сягнув дна, упавши десь на сімнадцять відсоткових пунктів від рівня 1989 року, розлючений виборець повернув переконфігурованих колишніх комуністів на провальних для попереднього уряду виборах. Скидалося на те, що ті вибори цілком вписуються в типову історію популістського реваншу, якщо тільки не брати до уваги 56% угорців, які того року вважали, що економічні реформи просуваються не надто швидко, а навпаки – занадто повільно. Новий соціалістичний уряд Дюли Горна мудро проігнорував свою ідеологію і продовжив перетворення, запровадивши необхідний, хоча й болісний пакет фіскальної заощадливості.

Чи то була влада псевдопроринкових інсайдерських еліт, що спричинила уповільнення реформ від середини 1990-х? Таке пояснення схоже на правду. Практично скрізь лунали історії про те, як новоспечені олігархи чи бюрократи корумпують уряд та суди, прагнучи особистого зиску. Хоч би в якій царині уповільнювалися реформи, від цього, схоже, хтось багатів.

Але щодо такої аргументації є кілька проблем. Ринкові реформи зазнали злету на початку 1990-х, потім застопорилися після 1995 року. Більшість оцінок щодо можливостей зняття рент припускають, що спершу вони були високі, але потім різко скоротилися після середини 1990-х (Аслунд, Бун і Джонсон, 1996). Урядурізав субсидії, притамував інфляційні політики та приватизував держпідприємства, принаймні частково відірвавши їх від фіскальної підтримки. До певної міри ці досягнення відображали успішне маневрування реформаторів, які відрізали «переможців», змінюючи коаліцію на півдорозі (Шляйфер та Трізман, 2000). Ренти теж усохли разом із тим, як інші ринкові гравці адаптувалися або ж «вимивали» спекуляційні можливості. Звісно ж, деякі ренти лишилися, особливо навколо досі регульованих державою енергетичних секторів, але у більшості країн вони стали значно менші, ніж кілька років тому.

01 Цими країнами були Болгарія, Чехія, Естонія, Угорщина, Латвія, Литва, Польща, Румунія, Словаччина та Словенія. Робертс не вміщував туди перші напіввільні вибори у кожній із країн, де компартія досі диктувала правила та обіймала відповідні посади.

02 Див. Аслунд, Бун і Джонсон (1996), а також дані за адресою zcat.gesis.org/webview/index.jsp?object=http://zcat.gesis.org/obj/fStudy/ZA3648; Робертс (2010).

Цілком могло статися так, що на середину 1990-х ранні «переможці» накопичили достатньо капіталу, щоб захопити державу. Виміряти таке «захоплення» важко. Але Джоел Геллман, Джерейнт Джонз та Деніел Кауфман (2000) презентують один індекс, що показує міру захоплення держави станом на 1999 рік. Цей індекс базується на опитуванні менеджерів фірм щодо низки питань про те, чи вплинула на їхній бізнес «купівля» іншими президентських декретів, парламентських законів, судових рішень та решти артефактів регуляторної політики. За цією мірою захоплення держави було найвищим в Азербайджані та найнижчим в Узбекистані. Якщо захоплення асоціювалося з меншою кількістю реформ упродовж періоду від початку 1990-х, то цілком природно було б чекати на негативну кореляцію між індексом захоплення держави та зміною в балах реформ країни між 1995-м та 1999 роком. Але фактично кореляція трішечки позитивна ($r = 0.22$); можна припустити, що країни, де існувало корумповане лобювання, були найефективніше пореформовані ледь вище за середній рівень. У тому ж Азербайджані, скажімо, відзначено суттєве зростання показників лібералізації та приватизації.

Історія з «лузерами та популістами» видається найбільш помилковою, натомість історія з «переможцями й захопленням держави» – найвірогідніша, але й проблематична. Як щодо твердження, начебто стара комуністична еліта була головною перешкодою? Є певний обсяг матеріалу, що свідчить на користь такої думки, але він не такий сильний, як можна було б очікувати. Просто порівнявши середнє зростання бала реформ у роки, протягом яких колишній комуністичний високопосадовець очолював виконавчу гілку влади, з роками, коли таких людей при владі не було. Різниці майже немає. Немає також жодного чіткого зв'язку між швидкістю реформ та часткою місць у законодавчому органі, що їх посідали компартії та їхні правонаступники. Такий результат видається дивним, але колишні комуністи були далеко не однорідні. Хоча дехто з них, напевно, блокував реформи, заправління інших, наприклад, литовця Бразаускаса, реформи були швидкі. Перетворення Гайдара в Росії відбулися за президента, який був колишнім членом советського політбюро лише кількома роками раніше.

Роль демократії

Страх, що демократія приведе до влади «лузерів» та розверне ринкові реформи назад, справдився з точністю до навпаки: цей устрій виявився найсильнішим провісником швидких реформ. Усі комуністичні країни були високо авторитарні наприкінці 1980-х. Декотрі з них вчинили швидкий перехід до значно підзвітніших режимів; інші – не змогли. На початку переходу вчені помітили сильну кореляцію між економічним лібералізмом та демократією серед тих країн в окремо взятий рік (ЄБРР, 1999).

Таблиця 14.4 Демократія та економічна реформа у посткомуністичному світі

	Залежна змінна: зміни в показнику економічних реформ					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Бал економічних реформ _{t-1}	-0.173 (0.019)***	-0.134 (0.016)***	-0.315 (0.035)***	-0.307 (0.035)***	-0.306 (0.040)***	-0.317 (0.036)***
Демократія _{t-1}	0.089 (0.018)***	0.060 (0.012)***	0.064 (0.033)*	0.064 (0.031)**	0.062 (0.031)*	0.066 (0.033)*
ΔДемократія _t	-0.032 (0.025)	0.008 (0.030)				
ΔДемократія _{t-1}			0.053 (0.042)***	0.037 (0.022)	0.041 (0.019)**	0.052 (0.023)**
Δпоказника економічних реформ _{t-1}		0.222 (0.038)***	0.126 (0.043)***	0.151 (0.041)***	0.148 (0.040)***	0.122 (0.042)***
LnВВП на душу населення _{t-1}				-0.003 (0.015)	-0.001 (0.016)	
ΔLnВВП на душу населення _{t-1}				0.014 (0.045)	0.051 (0.045)	
Lnдоходи від продажу нафти на душу населення _{t-1}					-0.003 (0.005)	
ΔLnдоходи від продажу нафти на душу населення _{t-1}					-0.003 (0.009)	
Економічна криза _t (зростання < -5%)						-0.008 (0.009)
Фіксовані ефекти року й країни	Ні	Ні	Так	Так	Так	Так
Довготривала еластичність	0.15	0.45	0.20	0.20	0.20	0.21
Константа	0.057 (0.013)***	0.048 (0.011)***	0.146 (0.043)***	0.175 (0.147)	0.169 (0.151)	0.153 (0.045)***
R ²	0.38	0.46	0.63	0.62	0.60	0.63
N	530	519	519	517	508	519

Таблиця 14.4 Демократія та економічна реформа
у посткомуністичному світі (продовження)

	Залежна змінна: зміни в показнику економічних реформ					Залежна змінна: зміни в демократії
	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
Бал економічних реформ _{t-1}	-0.336 (0,036)***	-0.306 (0,036)***	-0.295 (0,037)***	-0.315 (0,035)***	-0.315 (0,035)***	-0.034 (0,097)
Демократія _{t-1}	0.067 (0,029)**	0.064 (0,033)*	0.062 (0,036)*	0.062 (0,033)*	0.064 (0,033)*	-0.193 (0,054)***
Бал економічних реформ _{t-1}	0.044 (0,023)*	0.046 (0,025)*	0.038 (0,026)	0.054 (0,024)**	0.053 (0,024)**	0.047 (0,069)
Війна _{t-1}	-0.029 (0,014)**					
Громадянська війна _{t-1}	-0.027 (0,023)					
Ln Іноземна допомога _{t-1}		-0.001 (0,001)				
ΔLn Іноземна допомога _{t-1}		-0.001 (0,001)				
ЄБРР бал сусідів _{t-1}			-0.003 (0,012)			
Δ ЄБРР бал сусідів _{t-1}			0.042 (0,025)			
Приєднується до Євросоюзу впродовж наступних 5 років				0.002 (0,006)		
Приєдналася до Євросоюзу впродовж попередніх 5 років				-0.005 (0,008)		
Фіксовані ефекти країни і року	Так	Так	Так	Так	Так	Так
Довготривала еластичність	0.20	0.21	0.21	0.20	0.20	Не значна
Константа	0.152 (0,041)***	0.135 (0,040)***	0.112 (0,037)***	0.148 (0,043)***	0.146 (0,043)***	0.17 (0,044)***
R ²	0.64	0.61	0.57	0.63	0.63	0.22
N	519	497	469	519	519	520

Примітка: Цифри у дужках – стандартні похибки, кластеровані за країною. * p < 0.10, ** p < 0.05, *** p < 0.01. Довгочасна еластичність характеризує тривалий зв'язок між демократією та економічним лібералізмом.

Джерело: На основі даних Світового банку (2014), Європейського банку реконструкції і розвитку (ЄБРР, 2013), бази даних політія-IV, Національної релігійної бази даних з Асоціації релігійних архівів даних, www.thearda.com/Archive/Files/Downloads/WRDNATL_DL2.aspx, а також бази даних доходів від продажу нафти Майкла Росса.

Використовуючи показник демократії Політія-2, я покажу тут, що цей взаємозв'язок залишається сильним і в динаміці. Зосереджуся не лише на розбіжностях між країнами, а й на різниці між більш та менш демокра-

тичними періодами всередині однієї й тієї ж країни. Оцінюючи в рамках моделі виправлені помилки, я продемонструю, що існує помітний у довготерміновому періоді рівноважний зв'язок між тим, наскільки демократичною є політична система посткомуністичної країни, і тим, наскільки ліберальна її економіка (таблиця 14.4). У країнах, які залишилися авторитарними, економіка тяжіє до конвергенції з частково пореформованою державою десь посередині шкали ЄБРР. Високодемократичні країни теж цілком переходять до вільних ринків.

Але ж чи то демократія привела до економічної реформи? Чи, можливо, з інших причин певні країни мали позитивну попередню схильність як до економічних, так і до політичних реформ? Чи міг якийсь глобальний шок чи просто збіг обставин спричинити політичні та економічні реформи у цьому кластері країн в одні й ті ж роки?

Задля контролю будь-яких загальносвітових шоків та характеристик, що виникали весь час потягом перехідного періоду, я ізолював зв'язок між демократією та ринками у межах окремих країн, скориставшись підставними значеннями для кожного року та країни. Зв'язок все одно залишився сильний. Більше того – демократія допомагає пояснити, чому країни з ісламською традицією та тривалішим пануванням комунізму реформувалися менше. Додавши середній показник демократичності країни впродовж перших вісімнадцяти років до регресії у колонці 4 таблиці 14.2, доводимо, що демократія справляє помітну позитивну дію (точної величини немає). Ефект ісламу стає незначний і навіть позитивний, а вплив років, прожитих за комунізму, падає більше, ніж на половину (показано як непомітний). Пропорція варіації пояснила стрибки з 0.67 до 0.78. Вірогідна інтерпретація, що мусульманська традиція і триваліший досвід комунізму знижував шанси країни на демократизацію, а мала кількість політичних реформ означала зменшення й економічних перетворень.⁰¹

Демократія також лишається помітною після врахування розмаїття решти ймовірних причин, що могли привести до економічної реформи,

01 Мусульманська релігійна традиція та більша кількість років життя за комунізму впевнено корелюють із нижчим ступенем демократизації посткомуністичних країн, згідно з Тризманом (2012).

включно з рівнем доходів та темпами зростання країни, економічними кризами, доходами від нафти і газу, війнами, громадянськими війнами, іноземною допомогою, членством у ЄС (планованим чи вже набутиим), і навіть середнім показником пореформованості сусідів (на випадок, якщо реформи матимуть здатність «розтікатися» поза кордони країни). Серед цих змінних єдиною, значущістю якої підтвердилася після врахування демократії та специфіки країни, була війна (у середньому, якщо в країні торік була війна, її бал ЄБРР зростав цього року на три відсоткових пункти менше). Чинні та майбутні члени ЄС реформувалися таки більше, але вони робили це і в інші роки, а не лише безпосередньо перед чи після вступу. Вплив же самого процесу вступу та перемовин про нього не простежується.

До чого веде ця причинність? Політичні реформи зумовили економічні, чи ж навпаки? Чи сприяють вільні ринки та приватна власність (разом із економічним розвитком, що вони його стимулюють) становленню стабільної демократії? Немає жодного певного способу відповісти на ці запитання. Тести причинних зв'язків Гренжера вивчають – чи передують зміни в рядах значень одного показника змінам у значеннях іншого, чи навпаки, надають нам децими свідчень. Ці тести показують, що зростання демократії одного року, напевно, передуює зростанню економічних реформ наступного року (таблиця 14.4, колонка 11), але пришвидшення економічних реформ одного року помітно не впливає на політичну реформу наступного року (таблиця 14.4, колонка 12). Вільні ринки таки можуть підтримувати демократію в тривалій перспективі. Стосовно ж дуже короткої перспективи, є свідчення, що політичні реформи приводять до економічної лібералізації.

Живою ілюстрацією цієї тези була Федеральна республіка Югославія. За Слободана Мілошевича політика стала менш демократична протягом 1990-х, ніж була наприкінці комуністичного режиму. Також Мілошевич знову запровадив цінову регуляцію (1994 р.). Лише після падіння його влади та швидкої демократизації за Воїслава Коштуниці Сербія знову стала на шлях значних економічних реформ, що дозволили їй наздогнати

решту посткомуністичної Європи. У Білорусі динаміка рушила в протилежному напрямку. Країна пішла до ринку під час свого демократичного періоду на початку 1990-х. Після того, як вона зазнала авторитарного правління Аляксандра Лукашенка, її економічні реформи було розвернуто назад.

Взявши до уваги більшість чинників, доходимо висновку, що тривалий рівень ринкового лібералізму в бездоганній демократії приблизно на 20% вищий, ніж у бездоганній автократії. У короткій перспективі демократичний стрибок веде до зростання економічних реформ. Досвід посткомуністичних країн упевнено спростовує той аргумент, що авторитарна ізоляція є необхідною для реформ.⁰¹

Чому демократія має значення? Як вона полегшує економічні зміни? Показник демократії від «Політії» містить кілька складових. Одна вимірює ступінь, яким законодавчі органи, судочинство та решта інституційних стримувачів і противаг обмежують голову виконавчої влади. Друга – фіксує рівень конкурентності виборів, у яких було обрано очільника виконавчої влади.

Таблиця 14.5 показує, що зі швидкістю економічних реформ пов'язані обидві міри, але по-різному. Запровадження конкурентних виборів очільника виконавчої влади пов'язано з короткотерміновими показниками змін у країні, але для таких виборчих систем не видно тенденцій наближення до будь-якого певного рівня ринкового лібералізму. Зростання обмежень на очільника виконавчої влади таки пов'язано зі зростанням більш ліберальної економіки – у тривалому відтинку часу (колонка 1).

Чи ж демократія зумовлює реформи через стимуляцію обороту лідерів? «Нові політичні лідери та нова еліта, що їх підтримує, мають більший поклик до реформ», – стверджує Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР, 1999, с. 106). По всьому світові нові лідери швидше запровадять конституційну реформу, ніж ті, хто тривалий час обіймали посаду. Проте сам лише їхній оборот не пояснює реформ. Узавши до уваги

01 Послугуючись ширшим набором даних, Джуліано, Мішра і Спілімберго (2010) виявляють, що у всьому світі демократія воліє підтримувати економічні реформи. Амін і Дянков (2014) дослідили, що демократія пророкує кращу успішність за показниками легкого ведення бізнесу Світового банку.

специфіку країни, року і тривання війни, поступ економічних реформ у посткомуністичних країнах не був помітно швидший у перші роки нового лідера (колонка 2). Не скидається також і на те, що впливала частота виборів (колонки 3-4). Заміна (оборот) бюрократії та місцевих політиків могла полегшити перетворення. Мені бракує достатньої кількості даних, щоб дослідити, так це чи ні, але сама по собі заміна лідерів у центрі не покazuje осяжного ефекту.

Таблиця 14.5 Як демократія стимулювала економічні реформи?

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Бал економічних реформ _{t-1}	-0.347 (0.042)***	-0.297 (0.034)***	-0.310 (0.044)***	-0.340 (0.068)***	-0.316 (0.046)***
Демократія _{t-1}		0.065 (0.023)***	0.069 (0.027)**	0.156 (0.066)**	0.071 (0.031)**
Δ Демократія _{t-1}		0.028 (0.025)	0.020 (0.021)	-0.074 (0.035)*	0.022 (0.023)
Δ балу економічних реформ _{t-1}	0.087 (0.040)**	0.116 (0.049)**	0.197 (0.044)***	-0.088 (0.099)	0.197 (0.052)***
Війна _{t-1}	-0.082 (0.033)**	-0.079 (0.031)**	-0.077 (0.020)***	н.д.	-0.085 (0.023)***
Конкурентні вибори очільника виконавчої гілки влади _{t-1}	0.004 (0.008)				
Δ Конкурентні вибори очільника виконавчої гілки влади _{t-1}	0.025 (0.009)***				
Присутність обмежень щодо повноважень очільника виконавчої гілки влади _{t-1}	0.072 (0.028)**				
Δ Присутність обмежень щодо повноважень очільника виконавчої гілки влади _{t-1}	0.019 (0.025)				
Зміна лідера _{t-1}		0.001 (0.005)			
Кількість років від останніх президентських виборів ^a			-0.002 (0.001)		
Кількість років від останніх парламентських виборів ^b				-0.001 (0.001)	
Пропорційна частка голосів, відданих за переможця першого туру президентських виборів ^c					-0.007 (0.020)
Фіксовані ефекти країни та року	Так	Так	Так	Так	Так
Довготривала еластичність	0.21*	0.22	0.05	0.093	0.00
Константа	0.168 (0.035)***	0.104 (0.029)***	0.05 (0.033)	0.093 (0.08)	0.052 (0.039)
R ²	0.65	0.62	0.61	0.76	0.64
N	500	512	286	169	288

Таблиця 14.5 Як демократія стимулювала економічні реформи? (продовження)

	(6)	(7)	(8)	(9)
Бал економічних реформ _{t-1}	-0.305 (0.060)***	-0.292 (0.038)***	-0.292 (0.035)***	-0.294 (0.034)***
Демократія _{t-1}	0.134 (0.060)**	0.074 (0.028)**	0.061 (0.019)***	0.068 (0.020)***
Δ Демократія _{t-1}	-0.075 (0.036)*	0.065 (0.033)*	0.030 (0.023)	0.027 (0.023)
Δ балу економічних реформ _{t-1}	0.186 (0.089)*	0.131 (0.046)***	0.110 (0.047)**	0.090 (0.51)*
Війна _{t-1}	н.д.	-0.067 (0.042)	-0.078 (0.033)**	-0.073 (0.034)***
Пропорційна частка голосів, відданих на парламентських виборах за найбільшу правлячу партію ^b	-0.045 (0.022)*			
Кількість партій в урядовій коаліції		-0.004 (0.001)**		
Лідер – комуніст або колишній комуніст; заміни не сталося			-0.013 (0.007)*	-0.012 (0.007)*
Лідер – комуніст або колишній комуніст; сталася заміна на не комуністичний уряд			-0.003 (0.002)	-0.001 (0.004)
Пропорційна частка місць у законодавчому органі, що їх вибороли комуністи чи їхні правонаступники				-0.021 (0.018)
Фіксовані ефекти країни та року	Так	Так	Так	Так
Довготривала еластичність	0.44	0.25	0.21	0.23
Константа	0.133 (0.075)	0.110 (0.041)**	0.110 (0.026)***	0.116 (0.025)***
R ²	0.78	0.62	0.62	0.63
N	161	448	512	504

а. Лише президентські системи.

б. Лише парламентаристські системи.

в. Еластичність обмежень повноважень очільника виконавчої гілки.

Примітка: Цифри у дужках – стандартна похибка, згрупована по країні. * p < 0.10, ** p < 0.05, *** p < 0.01.

Джерело: На основі даних Світового банку (2014), Європейського банку реконструкції та розвитку (ЄБРР, 2013), бази даних політія-IV, а також бази даних щодо політичних інституцій.

Чи ж конкурентні вибори сприяють реформам? Зростання конкурентності виборів виконавчої влади має позитивний ефект у короткотерміновому проміжку, хоча рівень змагальності не має чіткого тривалого ефекту (колонка 1). Коли в законодавчому органі домінує одна партія, ринкові реформи уповільнюються. Що вищий відсоток голосів, виграних найбільшою правлячою партією, то менше реформується уряд (колонка б).

Геллман (1998) наполягає, що ширші урядові об'єднання «містять нижчий ризик, що коаліцію захоплять ті, хто має чистий виграш від реформ», отже бажає закріпити ті прибутки. Ми бачимо: що більше партій було в урядовій коаліції, то менше відбувалося ринкових реформ (колонка 7). Вірогідно, додаткові учасники коаліції з правом вето, яких породжували багатопартійні уряди, захищали як рентоздирників, так і широку громадськість.⁰¹

Попри те, що оборот лідерів загалом не зумовлював реформ, оборот (заміна) на перший не комуністичний уряд таки спричиняв їх. Країни, в яких усі лідери від початку переходу були комуністами, членами правонаступників компартій чи колишніми високопосадовцями комуністичної доби, зазвичай повільніше творили ринок (колонки 8 і 9 таблиці 14.5).

Одним словом, у довготерміновій перспективі система стримувань і противаг, властива демократії, призводила до більшого економічного лібералізму. Водночас конкурентні та часті вибори допомогли витіснити старе комуністичне керівництво та вмотивувати лідерів до реформ. Інші аспекти демократії, такі як свобода ЗМІ, теж могли впливати. Мені зараз бракує адекватних даних, щоб дослідити і це також.

Роль лідерів

Чи ж мали значення особистості окремих лідерів? Декотрі програми реформ швидко почали асоціюватися з економістами, що їх розробили («Реформи Гайдара», «план Бальцеровича»). «Успішна вітчизняна реформа залежить від рішучого політичного лідерства», – наполягав Джефрі Сакс, коли російський очільник завагався 1994 року (Сакс, 1994, с. 503). Оцінюючи, що сталося, як можливо відділити внесок окремих лідерів від того контексту, за умов якого вони діяли?

Насамперед варто поглянути на те, як змінився бал реформ у країні за шкалою ЄБРР упродовж правління лідера. Зробивши це для, скажімо, ста двадцятьох лідерів, які керували посткомуністичними країнами протягом

перехідного періоду, ми відкрили суттєву варіацію.⁰¹ Найвищий середньорічний показник зростання балу реформування (0.25 1992 р.) виявився у Єгора Гайдара; відразу за ним ішли Дімітар Попов із Болгарії (0.20 1991 р.) та Лешек Бальцерович із Польщі (0.18 1990-91 рр.) (таблиця 14.6).

Таблиця 14.6 Швидкість реформ у посткомуністичних країнах за окремих лідерів

Рейтинг	Лідер	Країна	Період, що береться до уваги	Середня щорічна зміна за шкалою ЄБРР	Відхилення від рівня, спрогнозованого на основі характеристик країни та року	
					Коефіцієнт	Стандартна похибка
1	Гайдар	Росія	1992	0,25	0,167	0,015
2	Бальцерович	Польща	1990-91	0,18	0,087	0,021
3	Попов	Болгарія	1991	0,20	0,061	0,021
116	Віденов	Болгарія	1995-96	0,01	-0,068	0,009
117	Роман	Румунія	1989-91	0,04	-0,084	0,023
118	Кравчук	Україна	1991-93	0,05	-0,086	0,012

Примітка: Рейтинг лідерам присвоєно за швидкістю реформ тих років, коли вони перебували при владі, згідно з вимірами ЄБРР, скоригованими на коефіцієнт запізнення бала ЄБРР, постійними характеристиками країни, сприятливості року, рівнем демократії, наявністю війни та пропорційною часткою місць у парламенті, що їх посідали комуністи та їхні правонаступники. Рік зараховувався керівнику, якщо він перебував на відповідній посаді станом на 1 жовтня відповідного року (щоб уникнути приписування заслуг чи недоліків тим лідерам, що станом на кінець року пробули на посаді менше трьох місяців). Зважте, що реформи можуть тривати швидше чи повільніше у той чи той рік із додаткових причин, незалежно від дій лідерів.

Джерело: На основі даних Європейського банку реконструкції та розвитку (ЄБРР, 2013).

Однак просте порівняння ступеня реформ не враховує величезної різниці в оточенні та ситуації, що складалася у тій чи тій країні. Лідер, обраний за часів, коли його країна вже перебувала майже на верхівці шкали, навряд чи зміг би пореформувати значно більше. З низки причин, окремі роки могли виявитися більше чи менше сприятливі для змін, спотворюючи чи бали певних лідерів. Наприклад, реформування Чехії дає різке інакший набір випробувань, ніж реформування Азербайджану.

⁰¹ Фрай (2010) аналогічно доводив, що більша політична поляризація, яку можна було спостерігати на прикладі ідеологічних розколів між виконавчою та законодавчою гілками влади, уповільнювала реформи.

⁰¹ Кажучи «лідер» я маю на думці президента – у президентських, та прем'єр-міністра – у парламентських та напівпрезидентських системах правління; додатково включив Гайдара, який був виконувачем обов'язків прем'єр-міністра Росії, та Бальцеровича, який був заступником прем'єр-міністра Польщі.

Більш інформативним буде порівняння, що враховувало б інші чинники, ніж ті, на які, згідно з усталеною думкою, впливає керівництво задля прискорення темпу ринкових реформ. Я обчислив межу, до якої справжній рівень реформ за того чи іншого лідера відрізнявся від рівнів, передбачуваних на основі ступеня демократії в країні, її попередній ступінь економічного лібералізму, будь-яких інших постійних характеристик, будь-яких загальних збурень, що їх зазнали всі країни відповідного року, чи тривала війна, а також пропорційну частку місць у парламенті, утримуваних комуністами чи їхніми правонаступниками. Ці оцінки порівнюють кожного лідера не з рештою посткомуністичних лідерів, а з лідерами, які правили у посткомуністичний період у тій же країні та за приблизно схожих умов.

Зважаючи на все перераховане у попередньому абзаці, реформи Гайдара в Росії 1992 року є ще видатніші. Не лише річний бал його реформ був вищий, ніж у будь-якого іншого реформатора, реальний відрив був іще більший з огляду на доволі посередній рівень демократії в Росії і той факт, що колишні комуністи переважали у Верховному Советі. За цим, скоригованим, рейтингом другим мав би йти Бальцерович, а потім – Попов.

Хоча на верхніх трьох щаблях імена від того не змінилися, рейтинги інших реформаторів зазнає суттєвих змін, залежно від відповідного контексту. 1992 року, наприклад, більше перетворень сталося в Литві за Вітаутаса Ландсбергіса (зростання на чотирнадцять відсоткових пунктів), ніж у Таджикистані за президента Рахмона Набієва (збільшення на десять пунктів). Але Ландсбергіс керував невеличкою країною на околицях Скандинавії, де щойно відбулася демократична революція, натомість Набієв очолював середньоазійську автократію, що занурювалася в громадянську війну. Якщо враховувати попередній послужний список обох країн, то лібералізація Набієва, хай яка обмежена, видається несподівано рішучою (він опинився на дев'ятому місці скоригованого рейтингу), а Ландсбергісові реформи – доволі «тепленькі» (його переміщено ближче до низу того списку).

Звісно, не варто надто серйозно зважати на такі вимірювання, а надто – на дрібні розбіжності в них. Бо загалом, реформи здійснюють не окремі

особистості, а команди. Голова уряду іноді може більше опиратися перетворенням, ніж вести реформи, що їх запроваджують під його наглядом. Оскільки рейтинги скориговано на рівень демократичності, успішність економічних змін диктатора оцінюється проти авторитарних інституцій, на яких вони тримаються. Інші своєрідні події, що сталися в країні протягом року, теж можуть пояснити результат (наприклад, певна рання лібералізація насправді відбулася спонтанно). Також часові рамки, що їх враховують ці рейтинги, небездоганні – ЄБРР бере щорічний бал, а лідери часто змінюються посеред року.

Але хай там як, лідери вочевидь відігравали роль. Якби Єгор Гайдар 1992 року опікувався українською економікою чи Кравчук – російською, короткотермінові результати для обох країни були б, напевно, геть інші.

Прикінцеві ремарки

За ті двадцять п'ять років, що минули від початку переходу, накопичилося чимало статистичних даних, що дають змогу оцінити перебіг економічних реформ у посткомуністичних країнах. Можна виділити кілька речей.

Там, де це було реально, стратегія швидких і одночасних на багатьох фронтах реформ спрацьовувала краще, ніж повільний підхід, і загалом, це приводило до меншого, а не більшого, економічного безладу. Противники реформ були здатні скористатися зволіканнями так само ефективно, як і їхні (реформ) прихильники.

Спроби зрозуміти політичну механіку реформ у термінах існування стилізованих груп прихильників та опонентів («переможців», «лузерів», колишніх комуністів), що такі популярні впродовж перехідного періоду, виявилися обмежено цінними. Можливо, тому, що ідентичності та інтереси, які могли стояти за цими групами, були занадто розмиті та складні, щоб вписатися в чітке визначення. Чимало «лузерів» і надалі вірили в те, що повноцінна ринкова система для них кращий вибір, ніж повернення до комунізму. Майже очевидно: рентоздирачі опиралися реформам, що перекрили б їхні доходні потоки. Однак більшість рент – за винятком пов'язаних

з нафтою, газом та природними монополіями – з часом порозсипалися автоматично чи ж внаслідок вдалого маневрування реформаторів. Що ж до колишніх комуністів, вони самі виявилися доволі різношерстою публікою: частина доволі активно підтримувала ринкову реформу і лише небагато з них відверто бажали її згорнути.

Зрештою найзначущішою виявилася суть політичних інституцій, у рамках яких довелося залагоджувати конфлікти, що виникали між економічними групами. Демократичні регулятивні зв'язки, схоже, підштовхували процес ухвалення відповідних рішень, спрямованих збільшувати економічні свободи. Реформи, що робили уряд відповідальнішим, підзвітним та прозорим, теж додавали шансів ринковим реформам.

Шанси також визначалися історичними традиціями. Саме вони, схоже, значним чином впливали на політичну реформу. Демократія проби-валася нагору швидше у тих країнах, де комунізм було встановлено не так давно. Переважно мусульманські країни Середньої Азії та Азербайджан перетворилися на консолідовані автократії. Туди, де ставався триумф демократії, зазвичай приходили й вільніші ринки. Там, де вона зазнавала поразки, часто страждала й економічна свобода.

Певні лідери таки впливали на перебіг подій. У деяких моментах ситуація вимагала присутності лідерів, здатних карбувати компетентні й амбітні плани, а потім братися їх реалізовувати, попри тайфуни критики. Загалом успішне лідерство означало схильність до гнучкості та хист до стратегічної інтуїції, щоб змінювати коаліції у вирішальний момент, розчаровуючи колишніх союзників, ідучи на компроміс із колишніми опонентами та роблячи що завгодно, аби лише реформи й надалі рухалися вперед.

Посилання

- Мохаммад Амін і Сімеон Дянков. 2014. *Демократія та регуляторна реформа*. Джурнал оф Комеретів Ікономікс.
- Андерс Аслунд. 1995. *Як Росія перейшла до ринку*. Вашингтон: Брукінгз Ін-стіт्यूшн.

- Андерс Аслунд. 2013. *Як будувався капіталізм: трансформація Центральної та Східної Європи, Росії, Кавказу та Середньої Азії*, 2-е вид. Нью-Йорк: Кембрідж Юніверсіті Прес.
- Андерс Аслунд, Пітер Бун та Саймон Джонсон. 1996. *Як стабілізувати: уроки посткомуністичних країн*. Матеріали Брукінгз щодо економічної діяльності 27, № 1: 217-314.
- Лешек Бальцеревич. 1994. *Як зрозуміти посткомуністичні переходи*. Джурнал оф Демокрасі 5, № 4: 75-89.
- Торстен Бек, Джордж Кларк, Альберто Грофф, Філіп Кіфер і Патрік Волш. 2001. *Нові інструменти та тести у порівняльній політекономії: база даних політичних інституцій*. Ворлд Бенк Ікономік Ревю 15, № 1 (вересень): 165-76.
- Олів'є Бланшар і Майкл Кремер. 1997. *Дезорганізація*. Квотерлі Джурнал оф Ікономікс 112, № 4: 1091-126.
- Максим Бойко, Андрей Шляйфер і Роберт Вішни. 1995. *Приватизуючи Росію*. Кембрідж, МА: МІТ Прес.
- Матіас Дюватріпон і Жерар Ролан. 1992. *Чесноти поступовості та спадок переходу до ринкової економіки*. Ікономік Джурнал 102 (березень): 291-300.
- ЄБРР (Європейський банк реконструкції та розвитку). 1999. *Звіт про перехідні економіки 1999*. Лондон.
- ЄБРР (Європейський банк реконструкції та розвитку). 2013. *Звіт про перехідні економіки 2013*. Лондон.
- Інститут Фрейзера. 2013. *Економічна свобода у світі*. Торонто.
- Тімоті Фрай. 2010. *Розбудовуючи держави й ринок після комунізму: небезпеки поляризованої демократії*. Нью-Йорк: Кембрідж Юніверсіті Прес.
- Егор Гайдар. 2000. *Дні поразки та перемоги*. Сіетл: Юніверсіті оф Вашингтон Прес.
- Паола Джуліано, Прачі Мішра і Антоніо Спілімберго. 2010. *Демократія і реформи: свідчення з нового набору даних*. Вашингтон: Міжнародний валютний фонд.

- Джеймс Гвортні, Роберт Ловсон і Джошуа Голл. 2012. *Набір даних про економічну свободу. Економічна свобода у світі: річний звіт 2012*. Ванкувер: Інститут Фрейзера.
- Стефан Гаггард і Стівен Б.Уебб. 1993. *Що нам відомо про політичну економію реформ економічної політики?* Уорлд Бенк Рісърч Обзървер 8, № 2: 143-68.
- Олег Гаврилишин. 2006. *Шляхи пост-комуністичної трансформації, що розійшлися: капіталізм для усіх чи капіталізм для небагатьох?* Лондон: Пелгрейв Мекміллан.
- Джоел Геллмен. 1998. *Переможці забирають усе: політика часткових реформ у пост-комуністичних переходах*. Уорлд Політікс 59, № 2: 203-34.
- Джоел Геллмен, Джерент Джонз і Деніел Кауфманн. 2000. *Упіймати момент, поцупити державу: захоплення держави, корупція та вплив переходу*. Дослідницький робочий матеріал Світового Банку 2444. Уошингтон: Світовий Банк.
- Деніел Кауфманн і Олександр Каліберда. 1996. *Інтегрування неофіційної економіки у динаміці пост-соціалістичних економік: рамка для аналізу та свідчення*. Уошингтон: Світовий Банк.
- Кевін Мерфі, Андрей Шляйфер і Роберт Вішни. 1992. *Перехід до ринку: частки половинчастих реформ*. Квотерлі Джорнал ов Ікономікс 107, № 3: 889-906.
- Пітер Мьоррелл. 1992а. *Еволюційні та радикальні підходи до економічної реформи*. Ікономікс оф Пленнінг 25: 75-95.
- Пітер Мьоррелл. 1992б. *Еволюція економіки та економічні реформи в планових економіках*. З Поява ринкових економік у Східній Європі, під. ред. Крістофера Клег і Гордона К.Россера. Кембрідж, МА: Блекуелл.
- Мартін Мянті і Ян Драгокупіл. 2012. *Показники перехідних економік від Європейського банку реконструкції та розвитку: сумнівний шлях до економічного успіху*. Компетішн енд Чейндж 16, № 1: 69-75.
- Клаус Оффе. 1996. *Різновиди переходу: східно-європейський та східно-німецький досвід*. Кембрідж, МА: МІТ Пресс.
- Адам Пшеворські. 1991. *Демократія і ринок*. Нью Йорк: Кембрідж Юніверсіті Пресс.
- Ендрю Робертс. 2010. *Якість демократії у Східній Європі: уподобання громадськості та політичні реформи*. Нью-Йорк: Кембрідж Юніверсіті Пресс.
- Джефрі Сакс. 1994. *Життя у палаті інтенсивної економічної терапії*. З Політична економія політичної реформи, під.ред. Джона Уільямсона. Уошингтон: Інститут міжнародної економіки.
- Андрей Шляйфер і Деніел Тризман. 2000. *Без карти: політична тактика й економічна реформа у Росії*. Кембрідж, МА: МІТ Пресс.
- Константін Сонін. 2003. *Чому багаті мають надавати перевагу слабкому захистові прав власності*. Джорнал оф Компететів Ікономікс 31 № 4: 715-31.
- Деніел Тризман. 2012. *Двадцять років політичного перехідного періоду*. З Економіки у переході: довготривалий огляд, під.ред. Жерара Ролана. Лондон: Пелгрейв Мекміллан.
- Макс Вебер. 1995. *Протестантська етика й дух капіталізму*. Лондон: Анвін Гайман.
- Світовий банк. 2014. *Світові показники розвитку*. Уошингтон, ОК. Доступно за адресою <http://wdi.worldbank.org/>

Часова лінія подій у регіоні

1989

- 12 січня Угорський парламент голосує за дозвіл діяльності незалежних партій та публічні демонстрації
- 6 лютого – 5 квітня У результаті обговорень круглого столу в Польщі забезпечено проведення парламентських виборів у червні, а також визнання «Солідарності» як політичної партії.
- 4 червня Польські парламентські вибори завершуються впевненою перемогою партії «Солідарність» Леха Валенси.
- 24 серпня Активіст «Солідарності» Тадеуш Мазовецький стає прем'єр-міністром Польщі.
- 12 вересня Лешека Бальцеровича призначають міністром фінансів та заступником прем'єр-міністра Польщі.
- 9 листопада Падіння Берлінського муру.
- 10 листопада Скинута болгарського комуністичного диктатора Тодора Живкова.
- 17 листопада Початок Оксамитової революції у Чехословаччині.
- 10 грудня Вацлава Клауса з партії «Громадянський Форум» призначено міністром фінансів нового, не комуністичного уряду Чехословаччини.
- 21 грудня Скинута румунського диктатора Ніколае Чаушеску.

1990

- 1 січня Бальцерович запускає програму реформ у Польщі.
- січень В Угорщині засновано Державну агенцію з питань приватизації.

24 лютого – 21 квітня	У Литві відбулися перші демократичні вибори.
4 березня	У Росії відбуваються перші вибори до Конгресу народних депутатів.
18 березня	Перші демократичні вибори відбуваються у Східній Німеччині, Естонії та Латвії.
25 березня	Перші демократичні вибори проведено в Угорщині.
20 травня	Свої перші демократичні вибори проводить Румунія; соціаліст Іон Ілієску та «Фронт національного порятунку» виборюють сильну більшість у парламенті.
23 травня	Консерватор Йозеф Анталь стає першим демократично обраним прем'єр-міністром Угорщини, оголошує реформи з приватизації та реструктуризації підприємств.
8-9 червня	Свої перші демократичні вибори проводить Чехословаччина; Партія Вацлава Гавела «Громадянський форум» виборює велику парламентську більшість.
10-17 червня	Перші посткомуністичні вибори проходять у Болгарії; більшість у парламенті виграє Болгарська соціалістична партія (колишня Компартия Болгарії).
27 червня	Владімір Мечяр з партії «Громадськість проти насильства» стає прем'єр-міністром Словаччини.
17 вересня	Чеський парламент ухвалює програму економічних реформ уряду.
3 жовтня	Возз'єднання Німеччини.
28 жовтня – 11 листопада	У Грузії відбуваються перші демократичні вибори; партія «Круглий стіл – Вільна Грузія» виборює велику парламентську більшість.
7 грудня	Дімітар Попов стає першим посткомуністичним прем'єр-міністром Болгарії.
1991	
1 січня	Чехословаччина лібералізує ціни та торгівлю.
6 травня	Івана Міклоша призначено міністром приватизації Словаччини.
12 червня	Боріс Єльцин стає першим народно обраним президентом Росії
19-21 серпня	Путч проти Міхаїла Горбачова провалюється.
21 серпня	Естонія, Латвія та Литва стають незалежними.
28 жовтня	Єльцин оголошує свій план реформ у Російській думі.

6-8 листопада	Сформовано реформаторський уряд у Росії з Єгором Гайдаром як заступником прем'єр-міністра та міністра економіки і фінансів, Анатолієм Чубайсом як головою Державного комітету з управління державною власністю, та Пьотром Авеном як міністром зовнішньоекономічних відносин.
1 грудня	Всенародний референдум в Україні підтримує незалежність; Леоніда Кравчука обрано першим Президентом України.
8 грудня	У результаті підписання Беловежських угод, Білорусь, Росія та Україна по суті розпускають Советський Союз.
21 грудня	Одинадцять колишніх советських республік створюють Співдружність Незалежних Держав (СНД).
23 грудня	Бальцерович покидає уряд, закінчивши свій перший термін на посаді заступника прем'єр-міністра та міністра фінансів Польщі.
25 грудня	Горбачов подає у відставку з посади Президента Советського Союзу, Советський Союз офіційно припиняє існувати.
1992	
2 січня	Росія лібералізує ціни та імпорт.
6 червня	Вацлава Клауса з партії «Вільна ринкова громадянська демократія» обирають прем'єр-міністром Чехії; Мечяра знову обирають прем'єр-міністром Словаччини, невдовзі перед розпуском Чехословаччини.
11 червня	Російський парламент приймає програму приватизації.
15 січня	Гайдара призначено виконувачем обов'язки прем'єр-міністра при Єльцині.
20 червня	Естонія запускає грошову реформу.
31 червня	Латвія запускає грошову реформу.
19 серпня	Єльцин анонсує ваучерну приватизацію.
16 вересня	Литва розпочинає грошову реформу.
21 жовтня	Март Лаар із консервативної партії «Про-Патрія Уніон» стає прем'єр-міністром Естонії.
14 грудня	Гайдара знято з посади прем'єр-міністра Росії.
1993	
1 січня	Розділ Чехословаччини.
26 березня	Міністром фінансів Росії призначено Бориса Фьодорова.

25 квітня	Єльцин отримує перемогу на всеросійському референдумі щодо свого президентства та політики.
вересень	Центральний банк Росії ліквідує рубльову зону.
21 вересня	Єльцин розпускає парламент, оголошує про його перевибори у Росії.
3-4 жовтня	У Москві відбувається збройне повстання; штурм Білого дому.
12 грудня	У Росії відбуваються вибори до Державної думи та Ради Федерації; всенародний референдум підтримує проект конституції Єльцина.
1994	
15 квітня	Усі дванадцять країн СНД формують зону вільної торгівлі.
10 липня	Леонід Кучма перемагає Леоніда Кравчука на виборах президента України.
1995	
20 січня	Росія, Білорусь і Казахстан створюють митний союз.
1 березня	Міністром фінансів Угорщини призначено Лайоша Бокроша.
12 березня	Уряд Дюлі Горна запроваджує повноцінну програму макроекономічної стабілізації в Угорщині, включно з «паке-том Бокроша».
19 листопада	Александра Квасневського з партії «Альянс демократич-них лівих» обрано президентом Польщі.
Листопад-грудень	У Росії реалізується схема приватизації «позики-в-обмін-на-акції».
1996	
3 липня	Єльцина переобирають президентом Росії на другий тер-мін.
1997	
8 липня	Польща, Чехія і Угорщина приєднуються до Організації Північно-Атлантичного Договору (НАТО).
31 жовтня	Бальцеровича вдруге призначають заступником прем'єр-міністра та міністром фінансів Польщі.

1998

10 та 24 травня	Віктор Орбан і його консервативна партія «Фідес» вигра-ють на угорських парламентських виборах.
17 серпня	Початок російської фінансової кризи; Росія оголошує де-фолт за внутрішніми зобов'язаннями та девальвує рубль.
30 жовтня	Прем'єр-міністром Словаччини призначено ліберально-консервативного Мікулаша Дзурінду.

1999

20 березня	Спалахує криза у Косово.
25 березня	Марта Лаара обрано прем'єр-міністром Естонії на другий термін.
9 серпня	Боріс Єльцин призначає Владіміра Путіна новим прем'єр-міністром Росії.
22 грудня	Прем'єр-міністром України стає Віктор Ющенко.
31 грудня	Під час несподіваного ТБ-включення Єльцин подає у від-ставку, призначає чинним президентом Владіміра Путіна.

2000

26 березня	Путін виграє на російських президентських виборах.
6 квітня	Парламент України ухвалює значний пакет економічних реформ.
8 жовтня	Квасневського у Польщі переобрано на другий термін.

2001

10 січня	Бальцеровича призначено президентом Національного банку Польщі.
26 квітня	Віктора Ющенко зміщено з посади прем'єр-міністра Украї-ни.
Травень	У Словаччині запущено ключові макроекономічно-стабі-лізаційні та економічні реформи.

2002

21 вересня	Дзурінда перемагає на виборах і стає прем'єр-міністром Словаччини, прощтовхує ключові макроекономічні та структурні реформи.
21 листопада	Віктор Янукович стає прем'єр-міністром України.

2003

- 23 лютого Росія, Україна, Казахстан та Білорусь погоджують створення Єдиного Економічного Простору.
- 28 лютого Вацлава Клауса з правоцентристської Цивільно-Демократичної партії обрано президентом Чехії.
- 2 листопада У Грузії проходять парламентські вибори: початок Революції троянд.

2004

- 1 січня Словаччина запускає програму структурних реформ.
- 4 січня Міхейл Саакашвілі та його правоцентристська партія «Об'єднаний національний рух» здобувають переконливу перемогу на президентських виборах у Грузії.
- 14 березня Путіна переобирають на другий термін у Росії.
- 29 березня Болгарія, Естонія, Латвія, Литва, Румунія, Словаччина та Словенія приєднуються до НАТО.
- 1 травня Чехія, Угорщина, Польща, Словаччина, Словенія та три країни Балтії набувають членства у Європейському Союзі.
- червень Міністром економіки Грузії призначають Каху Бендукідзе.
- 29 червня Естонія приєднується до Євровалютообмінного Механізму II.
- листопад-грудень В Україні проходять президентські вибори, що призводять до Помаранчевої революції.

2005

- 21 січня Інавгурація Віктора Ющенка, новообраного Президента України.
- 24 січня Ющенко призначає Юлію Тимошенко прем'єр-міністром України.
- 21 лютого Європейський Союз та Україна підписують план дій як частину реалізації Європейської політики сусідства.
- 24 березня Скинута президента Киргизстану Аскара Акаєва.

2006

- 1-4 січня «Газпром» призупиняє поставки газу до Європи через Україну.
- 17 червня «Словацький Демократичний і Християнський союз» Дзурінди програє парламентські вибори соціал-демократичній партії Роберта Фіцо.

2007

- 1 січня Болгарія та Румунія набувають членства у Європейському Союзі. Словенія переходить на євро.

2008

- 5 січня Міхейла Саакашвілі переобрано президентом Грузії.
- 8 травня Президент Дмитрій Медведєв призначає Путіна прем'єр-міністром Росії.

2009

- 1 січня Словаччина переходить на євро.
- 1-20 січня Газпром знову перестає постачати газ до Європи через Україну.
- 12 березня Валдіс Домбровскіс із правоцентристської партії «Нова Ера» стає прем'єр-міністром Латвії
- 5 липня Правоцентристська політична партія Бойко Борисова, «Громадяни за Європейський розвиток Болгарії» (ГЕРБ) виграє парламентські вибори у Болгарії.
- 27 липня Заступником прем'єр-міністра та міністром фінансів Болгарії в уряді Борисова призначено Сімеона Дянкова.

2010

- 29 травня Партія «Фідес» виграє парламентські вибори в Угорщині, Орбана обрано прем'єр-міністром Угорщини.

2011

- 1 січня Естонія переходить на євро.

2012

- 1 березня Рада Європи надає Сербії статус кандидата на членство у ЄС.
- 7 травня Початок третього президентського терміну Путіна.

2013

- 7 березня Закінчення президентського терміну Вацлава Клауса в Чехії.
- 1 липня Хорватія приєднується до Європейського Союзу як двадцять восьма країна-член.

1 жовтня	Партія «Об'єднаний національний рух» Саакашвілі програє парламентські вибори в Грузії.
21 листопада	Янукович призупиняє підготовку до Європейської Угоди про асоціацію (УА) та Угоди щодо глибокої та повномасштабної вільної торгівлі (УГПВТ); початок протестів Євромайдану в Києві.
27 листопада	Домбровскіс іде з посади прем'єр-міністра Латвії.
28-29 листопада	Європейський Саміт Східного партнерства відбувається у Вільнюсі; Грузія та Молдова розпочинають перемовини щодо УА та УГПВТ.
2014	
1 січня	Латвія переходить на євро.
18 березня	Росія анексує Крим.
25 травня	Петра Порошенко обрано Президентом України.
27 червня	Україна, Грузія та Молдова підписують Угоди про асоціацію з ЄС.

Скорочення та аббревіатури

ОБСПП	Огляд бізнесового середовища та продуктивності підприємств від ЄБРР та Світового банку
ЦБР	Центробанк Росії
ЦСЕ	Центрально-Східна Європа
ЦСЕ-10	Десять країн ЦСЕ, що приєдналися до ЄС 2004-го та 2007 рр.
ЦЕУВТ	Центральноєвропейська Угода про вільну торгівлю
СНД	Співдружність Незалежних Держав
РЕВ	Рада економічної взаємодопомоги (більше відома як СЭВ)
КПСС	Комуністична партія Советського Союзу
ЄБРР	Європейський банк реконструкції та розвитку
ЕЦБ	Європейський центробанк
ЕКЄ	Економічна комісія з питань Європи (ООН)
ЄС	Європейський Союз
ЄС-15	П'ятнадцять країн, що були членами ЄС до 2004 р.
ПЗІ	Прямі зарубіжні інвестиції
КСР	Колишня советська республіка
КСС	Колишній Советський Союз
ЗУТТ	Загальна угода з тарифів і торгівлі (ГАТТ)
ВВП	Валовий внутрішній продукт
НДР	Німецька Демократична Республіка

ВНП	Валовий національний продукт
МФУ	Міжнародна фінансова установа
МОП	Міжнародна організація праці
МВФ	Міжнародний валютний фонд
ППР	Первинне публічне розміщення (IPO)
ОЕСР	Організація з економічного співробітництва та розвитку
ПКС	Паритет купівельної спроможності
ПОРП	Польська об'єднана робітничка партія
ДП	Державне підприємство
ІПП	Індекс прогресу переходу
ПРООН	Програма розвитку ООН
АСШАПМР	Агенція Сполучених Штатів Америки з питань міжнародного розвитку (USAID)
СССР	Союз Советських Соціалістичних Республік
ПДВ	Податок на додану вартість
СОТ	Світова організація торгівлі

Про авторів

Андерс Аслунд – старший науковий співробітник Інституту міжнародної економіки Пітерсона, економічний радник Росії (1991-1994 рр.), економічний радник України (1994-1997 рр.).

Лешек Бальцерович – професор економіки при Коледжі Європи, заступник прем'єр-міністра та міністр фінансів Польщі (1989-1991 рр., 1997-2000 рр.), голова Національного банку Польщі (2001-2007 рр.).

Каха Бендукідзе – засновник та голова Вільного університету Тбілісі; міністр економіки Грузії (2004 р.), міністр із питань координації реформ Грузії (2004-2008 рр.), голова Державної канцелярії уряду Грузії (2008-2009 рр.).

Лайош Бокрош – депутат Європарламенту від Угорщини та лідер Руху за сучасну Угорщину, голова та головний виконавчий директор Будапешт Банку (1991-1995 рр.), міністр фінансів Угорщини (1995-1996 рр.).

Сімеон Дянкв – ректор Нової школи економіки у Москві, віце-прем'єр-міністр та міністр фінансів Болгарії (2009-2013 рр.), автор і творець «Індексу легкого ведення бізнесу» Світового банку.

Деніел Грос – директор Центру європейських політичних досліджень, економічний радник Генерального директорату II Єврокомісії (1988-1990 рр.), радник Європарламенту (1998-2005 рр.).

Олег Гаврилишин – ад'юнкт-професор економіки Джорджтаунського університету, запрошуваний науковець Центру європейських, російських та євразійських досліджень при університеті Торонто, заступник директора Департаменту Європа-Пі Міжнародного валютного фонду (1996-2003 рр.).

Вацлав Клаус – заслужений старший науковий співробітник Інституту Катона, міністр фінансів Чехословаччини (1989-1992 рр.), прем'єр-міністр Чехії (1992-1993 рр. та 1993-1998 рр.); Президент Чехії (2003-2013 рр.).

Март Лаар – голова наглядової ради Банку Естонії, прем'єр-міністр Естонії (1992-1994 рр., 1999-2002 рр.), міністр оборони Естонії (2011-2012 рр.).

Іван Міклош – депутат парламенту Словаччини та голова економічного аналітичного центру (think-tank) MESA10, депутат парламенту (2006-2010 рр.), міністр приватизації Словаччини (1991-1992 рр.), заступник прем'єр-міністра економіки Словаччини (1998-2002 рр.), міністр фінансів Словаччини (2002-2006 рр. та 2010-2012 рр.).

Жерар Ролан – професор економіки та політичних наук при Каліфорнійському університеті Берклі, директор програми з перехідних економік при Центрі економічних та політичних досліджень (1995-2003 рр.).

Міхейл Саакашвілі – лектор та старший державник Школи права й дипломатії Флетчера університету Тафта, президент Грузії (2004-2007 рр. та 2008-2013 рр.), засновник та лідер партії «Об'єднаний національний рух».

Деніел Трізман – професор політичних наук Каліфорнійського університету в Лос-Анджелесі (КУЛА, UCLA), асоційований дослідник при Національному бюро економічних досліджень, виконавчий редактор «Американського журналу політичної науки» (2007-2008 рр.).

Шарль Виллош – директор Міжнародного центру монетарних та банківських досліджень (МЦМБД – ICMB) та професор міжнародної економіки при Інституті післядипломної освіти в Женеві, радник уряду Російської Федерації (1992-1998 рр.).

Зміст

Передмова	5
Подяки	9
ВСТУП	11
<i>Андерс Аслунд та Сімеон Дянков</i>	
I РАННІ РЕФОРМАТОРИ	
1. ПОЛЬЩА: Стабілізація та реформи в режимі надзвичайної та нормальної політики	33
<i>Лешек Бальцерович</i>	
2. РЕГРЕС: Відкочування реформ в Угорщині після обнадійливого початку	65
<i>Лайош Бокрош</i>	
3. ЧЕХОСЛОВАЧЧИНА ТА ЧЕСЬКА РЕСПУБЛІКА: Дух та основні обриси посткомуністичного переходу	85
<i>Вацлав Клаус</i>	
4. ЕСТОНІЯ: Найрадикальніші реформи	111
<i>Март Лаар</i>	
5. РОСІЯ: Напружений перехід до ринкової економіки	133
<i>Андерс Аслунд</i>	
II ЗАПІЗНІЛІ ТА НЕДОРЕФОРМАТОРИ	
6. СЛОВАЧЧИНА: Та, що спізнавалася, але наздогнала	167
<i>Іван Міклош</i>	
7. БОЛГАРІЯ: Найбільші хитання	197
<i>Сімеон Дянков</i>	

8. ГРУЗІЯ: Найрадикальніші надолжувальні реформи	219
<i>Міхейл Саакашвілі та Каха Бендুকідзе</i>	
9. УКРАЇНА: Найбільші надії, найбільші розчарування	243
<i>Олег Гаврилишин</i>	
III ТЕНДЕНЦІЇ	
10. МІКРОЕКОНОМІКА ПОСТКОМУНІСТИЧНОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ	275
<i>Сімеон Дянков</i>	
11. ДВАДЦЯТЬ П'ЯТЬ РОКІВ ПОТОМУ: Макроекономічні аспекти переходу	303
<i>Шарль Виплош</i>	
12. ВІД ПЕРЕХОДУ ДО ІНТЕГРАЦІЇ: Роль торгівлі та інвестицій	339
<i>Даніель Грос</i>	
13. ПЕРЕХІД В ІСТОРИЧНІЙ ПЕРСПЕКТИВІ	363
<i>Жерар Ролан</i>	
14. ПОЛІТИЧНА ЕКОНОМІЯ ЗМІН ПІСЛЯ КОМУНІЗМУ	391
<i>Даніель Трізман</i>	
Часова лінія подій у регіоні	425
Скорочення та аббревіатури	433
Про авторів	435

Науково-популярне видання

Андерс Аслунд,
Сімеон Дянков і колектив авторів

ВЕЛИКЕ ПЕРЕРОДЖЕННЯ

Переклад з англійської та ініціатива
Валерія Дротенка

Головний редактор *Мар'яна Савка*
Літературний редактор *Вікторія Стах*
Технічний редактор *Роман Коник*

Підписано до друку 14.08.2015. Формат 60x84/16
Папір офсетний. Гарнітура «Minion Pro». Друк офсетний.
Умовн. друк. арк. 25,58. Наклад 2000 прим.
Зам. № 155/08.

Видавництво **С**тарого **Л**ева

Свідоцтво про внесення до Державного реєстру видавців
ДК № 4708 від 09.04.2014 р.

Адреса для листування:
а/с 879, м. Львів, 79008
lev@starlev.com.ua
www.starlev.com.ua

Львівський офіс:
вул. Лемківська, 15-А
тел./факс: (032) 240-47-98
моб. тел.: (067) 502-75-12
zbut@starlev.com.ua

Київський офіс:
метро Лук'янівська
вул. Білоруська, 34
тел./факс: (044) 489-14-49
моб. тел.: (067) 341-03-10

Партнер видавництва



Надруковано у ПП «Юнісофт»
61036, м. Харків, вул. Морозова, 13 б
www.ttornado.com.ua
Свідоцтво ДК № 3461 від 14.04.2009 р.