ЗА ЭКОНОМИЧЕСКУЮ СВОБОДУ:
ЧЕМУ МЫ НАУЧИЛИСЬ

ОПЫТ НОВОЙ ЗЕЛАНДИИ

Рут Ричардсон,

экс-министр финансов Новой Зеландии

Доклад подготовлен для международной конференции «Либеральная программа для нового века: глобальный взгляд», организованной Институтом Катона (Cato Institute, США), Институтом экономического анализа (Россия) и Российским союзом промышленников и предпринимателей (работодателей).

8-9 апреля 2004 г., Москва

Ставший классикой фантастический роман Толкиена «Властелин колец», экранизированный новозеландским кинорежиссером Петером Джексоном, установил рекорд: прославленная кинотрилогия получила одиннадцать «Оскаров». Мировой триумф новозеландских создателей фильма стал кульминацией десятилетия вдохновенной работы.

Такого же признания в мире Новая Зеландия добилась за достижения в рыночной реформе, которую она начала два десятилетия тому назад. Институт КАТО назвал Новую Зеландию одной из стран, в которой глобализация добилась блестящих успехов. В отчете Всемирного банка «Бизнес 2004» Новая Зеландия заняла первое место в списке стран с наименее регулируемой экономикой и была названа страной, в которой проще всего начать новый бизнес. Согласно обследованию новозеландской экономики, проведенному OECD и опубликованному в конце 2003 года, среди стран OECD за последние десятилетия Новая Зеландия превратилась в государство с быстроразвивающейся экономикой.

«С 1992 по 2002 год ее рост составлял 3,6%, экономика также сохраняла устойчивые темпы развития во время недавнего периода мирового снижения роста экономического развития. Данный фактор свидетельствует о заметном улучшении работы экономики по сравнению с двумя предыдущими десятилетиями, в течение которых уровень дохода на душу населения в Новой Зеландии снижался по сравнению со средним уровнем в странах OECD. Основой улучшения состояния экономики стала программа реформ, начавшихся почти двадцать лет тому назад».

В данном докладе мы попытаемся объяснить:

- Почему Новая Зеландия осуществила такую фундаментальную либерализацию своей экономики – будет произведен анализ климата реформ.
- Что мы сделали – будут даны характеристики и последовательность программы реформ.
- Как мы ее осуществили – будет обсуждаться политика реформ.

В конце доклада будут приведены некоторые выводы, на основе которых коллеги-реформаторы смогут извлечь уроки успешного проведения процесса экономических преобразований.

Для чего была нужна реформа?

Желания у людей во всем мире одни и те же:

- они хотят пользоваться благами, которые предоставляет рост уровня жизни, и иметь работу;
- хотят жить в стране, которая предоставляет им возможность твердо стоять на ногах в мире с высоким уровнем конкуренции, господства процессов глобализации и развития технологий;
- хотят иметь доступ к достойным службам здравоохранения, достойному жилью и социальному обеспечению;
- хотят жить в общинах, в которых обеспечена безопасность;
- хотят, чтобы уважали их частную собственность и политические права;
- хотят, чтобы проявлялась забота об окружающей среде;
- хотят быть уверены, что о них будут заботиться в старости.

Короче говоря, они хотят получить качество жизни, которое обеспечивают хорошее управление и правильная политика.

Каждая страна начинает реформы с различного уровня, имеет различные традиции и различные сдерживающие факторы. Но данные различия не являются препятствием для реализации универсальных стремлений, которые мы перечислили выше. Эти различия не изменяют сути политики, необходимой для их осуществления – они просто диктуют расстановку акцентов и методы осуществления политики.

Разработка политики: универсальные характеристики. Характеристики политики, в наибольшей степени отвечающие требованиям достижения вышеуказанных устремлений людей, хорошо известны.

1. Монетарная политика.

Доверие к денежной единице страны зависит от операционной независимости ее Центрального банка, от успешной борьбы с инфляцией, а также от прозрачной подотчетной и бескомпромиссной приверженности делу стабильности цен.

2. Налоговая политика.

Демонстрация налоговой ответственности требует формулирования вызывающей доверия и долгосрочной фискальной стратегии, публикации точных планируемых показателей разумной налоговой политики, соблюдения финансовой дисциплины в расходах, обнародования качественной финансовой отчетности и открытости в проведении налоговой политики на всех уровнях.

3. Гибкость рынка труда.

Полная занятость достигается прежде всего и по преимуществу тогда, когда люди сами выбирают себе работу. Снятие барьеров на пути к доступу к работе требует избавления рынка труда от множества экстенсивных и часто традиционных запретов.

4. Открытый и конкурентный рынок.

Высокие и асимметричные налоги являются хорошо известными препятствиями на пути развития экономики, такой же ущерб ее развитию наносит высокий уровень протекционизма и обременительное регулирование. Полный отказ от регулирования рынков необходимо проводить на основе создания равных условий для всех участников, а обеспечение конкурентной среды зависит от здоровой антимонопольной политики. Тарифы должны рассматриваться как налог на экспорт; кроме того, необходимо разработать график для достижения на первоначальном этапе низких и унифицированных тарифов, а на следующем этапе - осуществление программы их снижения до нулевого уровня.

5. Налогообложение.

Любая хорошая налоговая политика начинается прежде всего с решения двух ключевых проблем в области государственных затрат: снижения государственных расходов и повышения качества их использования. Затем

необходимо разработать такую налоговую систему, которая в меньше всего искажает оптимальное течение бизнеса и которая наиболее продуктивна для экономического роста. Такая система предполагает широкую налоговую базу и низкий уровень налогов.

6. Образование.

В настоящее время уже не вызывает сомнения тот факт, что способность страны создавать национальное богатство в гораздо большей степени зависит от уровня интеллектуального, чем физического или финансового потенциала страны. Качество системы образования является жизненно важным как для экономики страны, так и ее социальной сферы. Системы образования в большинстве стран являются государственными и управляются монопольно. Им присущи те же недостатки, что и любой монополии – практическое отсутствие стимулов для повышения качества работы, недостаточная подотчетность потребителям услуг, непродуктивное использование ресурсов. К современной системе образования предъявляются двойные требования: всеобщий доступ и качество мирового класса. Реформы для лучшего достижения этих целей требуют включения механизма конкуренции в сфере предоставления услуг и возможности выбора со стороны потребителя.

7. Здравоохранение.

В области, в которой существует постоянная напряженность между обеспечением постоянно расширяющегося набора лекарств и их удорожанием, с одной стороны, и бесконечным ростом спроса на лечение, с другой стороны, приоритет должен отдаваться как максимизации эффективного использования ресурсов здравоохранения, так и максимизации диапазона выбора, а также ответственности пользователя услуг здравоохранения. Эта сфера требует интегрированной системы здравоохранения, инновации и конкуренции от стороны, предоставляющей услуги, а потребитель должен иметь право на обеспеченный финансами выбор. Финансирование спроса, как правило, должно быть смешанным – государственное финансирование, страховые средства и личные средства.

8. Жилье и социальное обеспечение.

Достойное жилье и социальное обеспечение являются ключевыми составляющими достойного общества. Роль государства должна быть сконцентрирована на финансировании доступа к этим услугам и жилью, а не на предоставлении их через структуры, которыми владеет, управляет и финансирует государство. Решение о финансировании доступа должно приниматься на основе индивидуально получаемого права, а не решения, принимаемого государственной монополией.

9. Закон и порядок.

Независимая судебная система, свободная от коррупции и государственного диктата, является основополагающим фактором обеспечения справедливости правовой системы. Не менее важным является своевременное отправление судопроизводства, что предполагает эффективную работу судов. Для достижения общественной безопасности необходимы следующие условия:

a) информированность преступников о высокой степени вероятности того, что они будут пойманы;
b) наличие хорошо разработанного и адекватного уголовного кодекса;
c) наличие исправительной системы, в основе которой лежит «строгая любовь».

Существует все больше свидетельств того, что политика нетерпимости даже к малейшим нарушениям (политика разбитых окон) (наказание за первое нарушение) оказалась успешной, так как демонстрирует серьезность намерений общества подавлять преступность в зародыше.

10. Пенсионное обеспечение.

Система пенсионных выплат, финансируемая налогоплательщиком, при которой пенсионные отчисления поступают на счет пенсионера при выходе его на пенсию, в условиях старения народонаселения признается несостоятельной. Все чаще получает распространение система пенсионного обеспечения, известная как политика «трех столбов»:

- финансирование страхового типа – схемы пенсионного обеспечения для работающих в частном секторе;

- личное финансирование, при котором личные сбережения дополняют страховые пенсионные схемы;
- государственное финансирование, обеспечивающее сесть социального обеспечения для тех, кто в нем нуждается (государственная распределительная система).

11. Реформа государственного аппарата.

Реформа государственного аппарата предполагает решение двойной задачи:

a) Сокращение государственного аппарата и его функций; определение того, что государство не должно делать, и, как следствие, принятие программы отказа от регулирования и приватизации.

b) Модернизация государства; там, где государство играет ключевую роль, необходимо обеспечить наиболее эффективное и продуктивное выполнение его функций. Для реализации вышеуказанного необходимо перейти к системе качественного управления, которая предполагает следующее:

- прием на государственную службу осуществляется на основе контрактов, в которых оговаривается высокий профессионализм работника, высокое качество его работы и сроки найма;
- государственные финансы управляются на основе составляемых должным образом балансовых отчетов;
- принимается система бюджетов, базирующаяся на результатах.

Опыт Новой Зеландии: ситуация до реформы.

К 1984 году Новая Зеландия, без сомнения, среди стран OECD считалась страной с плохо работающей экономикой. Плохое состояние нашей экономики стало особенно очевидным в течение десяти лет со времени первого нефтяного шока, произошедшего в середине семидесятых. Но фактически проблемы в работе экономики Новой Зеландии появились гораздо раньше, начиная со второй мировой войны. На протяжении 25 лет, вплоть до 1984 года, уровень роста производства в Новой Зеландии был ниже, чем в любой другой стране OECD. В течение того же самого периода в Новой Зеландии был самый низкий рост производства на душу населения и самый низкий уровень роста экспорта. Помимо этого, мы достигли самого высокого уровня роста как государственного, так и внешнего долга, и к 1984 году имели самый высокий текущий бюджетный дефицит среди стран OECD. Инфляция в Новой Зеландии также была в среднем выше, чем инфляция в других странах OECD.

Занимая пятое место по уровню жизни в OECD в начале пятидесятых, Новая Зеландия к 1984 году передвинулась на двадцать пятое место. Даже безработица, долгое время бывшая излюбленным показателем тех, кто утверждал, что экономика Новой Зеландии «работает», в середине семидесятых начала ползти вверх с традиционно очень низких цифр.

Основные причины фиаско новозеландской экономики были макроэкономическими. Новозеландская экономика очень плохо использовала ресурсы. В международном масштабе наша конкурентоспособность ограничивалась незначительным количеством продуктов, большинство которых составляли насыпные экспортные товары. Остальная часть экономики по международным стандартам была очень неэффективной – эта

неэффективность вытекала из плохо продуманной политики регулирования и протекционизма. Ни в одной другой стране OECD рыночным силам не чинились такие препятствия, ни в одной другой стране экономическая жизнь так не искажалась государственным вмешательством.

Одним из худших примеров политики вмешательства в экономику была система производственных отношений в Новой Зеландии. Согласно этой системе государство определяло уровень оплаты и условия работы для различных профессий. Оплата по профессиям определялась централизованно, то есть государство определяло минимальную оплату для всех рабочих данной профессии во всей стране. В рамках такой системы работодатели и рабочие не могли выбирать условия трудовых взаимоотношений, выходящие за рамки государственных ограничений. Наряду с Австралией в Новой Зеландии существовал в то время, наверное, самый негибкий режим рынка труда во всем западном мире.

В конце 30-х и 40-х годов была разработана и осуществлена политика превращения экономики Новой Зеландии в самую изолированную экономику в странах OECD. Был введен контроль валютного обмена. Вместе с очень высокими тарифами была введена система лицензирования импорта промышленных товаров. Цель этой политики состояла в создании изолированного и защищенного промышленного сектора Новой Зеландии. Результат был предсказуем: в условиях гарантированного внутреннего рынка производителей Новой Зеландии такая политика стимулировала сосредоточиваться на внутреннем рынке и избегать риска. На протяжении большинства послевоенных лет промышленный сектор характеризовали: ограничение исследовательских работ и развития, плохие основные фонды,

негибкие отношения между работодателями и рабочими и раздутые штаты. Производители, пытавшиеся выходить на внешний рынок, сталкивались с высокими внутренними структурными расходами вследствие высоких импортных тарифов и давления на национальную экономику, вызванного жестким регулированием.

Государство также в качестве владельца и оператора само проявляло широкий спектр деловой активности. Государственные торговые организации часто отличались ужасающей неэффективностью, достигавшей угрожающего уровня, и страдали от нечетко определенных или смешанных целей. Некоторые из этих предприятий фактически были работодателями последней надежды. Государственное предпринимательство, таким образом, составляло значительную часть этого защищенного сектора. В течение этих лет Новая Зеландия сильно отставала от других стран по уровню инвестиций в послешкольное образование и обучение. Такое положение дел сигнализировало молодежи Новой Зеландии, что получение профессии не влечет за собой высокой оплаты. Разница в оплате была очень незначительной при наличии небольших добавок за профессиональные навыки. Больше всего было рабочих мест, не требующих квалификации. Не поощряла рост человеческого капитала также все возрастающая щедрость государства всеобщего благоденствия, в результате у населения оставалось все меньше стимулов для того, чтобы обеспечивать себя за счет собственных усилий. С течением времени растущие ставки налогообложения высоких личных доходов и общая налоговая нагрузка, не пропорционально ложащаяся на прямые, а не косвенные налоги, еще более негативно отразились на поощрении упорного труда и инвестирования в образование.

Начиная с шестидесятых, Новая Зеландия также столкнулась с все возрастающим некачественным управлением макроэкономики. Правительство часто испытывало бюджетный дефицит, поскольку собираемые налоги не покрывали государственных расходов, что, естественно, сказывалось на исполнении текущего бюджета. Монетарная политика становилась все в более экспансионистской. В середине семидесятых экономика Новой Зеландии испытала два шока, что ускорило ее относительный спад: первым ударом был нефтяной шок, а вторым – вхождение Британии в Европейское Экономическое Сообщество (как тогда эта организация называлась), что значительно ограничило рынки экспорта для новозеландских товаров. Действия, предпринимаемые всеми последующими правительствами, были рефлекторными и несистемными. Были разработаны новые экспортные субсидии как для производителей промышленной продукции, так и фермеров. Наметился определенный прогресс в области развития новых экспортных рынков. Однако субсидии экспортеров стали значительным бременем для государственных финансов, обострившим крупный налоговый дефицит в конце семидесятых и начале восьмидесятых, и приведший к быстрому росту государственного долга.

В 1982 году фокус макроэкономической политики был перенесен на проблему инфляции. Правительство объявило о полном замораживании зарплат и цен. К 1984 году, году выборов, как фискальная, так и монетарная политика стала экспансионистской. Проведение внеочередных выборов 14 июля 1984 года опустошило резервы иностранной валюты Новой Зеландии. Выборы с большим преимуществом выиграла лейбористская партия, находившаяся в оппозиции. После открытия валютного рынка сразу после выборов

опустошение резервов иностранной валюты в Новой Зеландии вылилось в полномасштабное наступление на доллар. Таким образом, новое правительство унаследовало валютный кризис, плохо работающую экономику и несостоятельную экономическую политику.

Подобно многим другим странам Новая Зеландия слишком долго упорно отказывалась от проведения реформ. Вместо того чтобы решать проблемы структурных препятствий, тормозящих развитие экономики, Новая Зеландия практиковала политику отсрочек в проведении реформ.

Не делая ничего, мы только увеличивали свою уязвимость. Произошедший кризис, в конечном счете, стал катализатором изменений.

Считается, что подтолкнуть политические преобразования могут два фактора: первый - это общественное мнение и второй – это события.

События, происходящие в Новой Зеландии, требовали незамедлительных реформ, поэтому сформировавшееся убеждение в том, что экономическая свобода является основой процветающей экономики и что освобождение экономики даст положительный эффект, позволили Новой Зеландии приступить к проведению всесторонних реформ.

Уроки этого периода: политический порядок, при котором сохраняется большое неэффективное государство с высоким уровнем вмешательства, преференциальным протекционизмом и привилегиями, является причиной неправильного распределения ресурсов и торможения роста производительности. Это, в свою очередь, ведет к хронической государственной задолженности и дефициту, хронической неконкурентоспособности, подавлению инноваций и предпринимательства.

Только структурные реформы могут разорвать этот порочный круг. Конечно, реформы имеют свою «цену», которую имел в виду Шумпетер, предложивший термин «творческое разрушение», но цена ничегонеделанья гораздо выше.

Обзор новозеландских реформ.

Экономические реформы в Новой Зеландии, которые были начаты в 1984 году, проводились при двух правительствах и в течение десяти лет преобразовали нашу экономику. Немногие страны провели такие крупномасштабные реформы и действовали так последовательно. Вот как оценила их OECD в своем обзоре 1996 года:

«Хотя другие страны OECD проводили сходную экономическую политику, немногие из них, а может быть, и ни одна, осуществляли ее столь последовательно во всех областях, делая упор на предсказуемость, прозрачность и подотчетность».

Реформы включали:

- интернационализацию экономики посредством снижения уровня протекционизма и отказа от контроля над валютным обменом;
- отказ от внутреннего регулирования, как на товарном рынке, так и на рынках факторов производства, включая широкомасштабную либерализацию рынка труда;
- преобразование правительства посредством акционирования и приватизации государственной коммерческой деятельности и крупномасштабную реформу управления в корневом государственном секторе;

- нацеленность монетарной и налоговой политики не на краткосрочные и сомнительные, а на здоровые среднесрочные цели,

Монетарная политика в настоящее время направлена на стабильность цен, а налоговая политика – на снижение долга и постоянное выполнение сбалансированных бюджетов.

Реформы способствовали достаточно резкому повышению роли рыночных сил в создании богатства и одновременно заложили здоровые макроэкономические основы для того, чтобы плачевные монетарные и налоговые установления не уменьшили выгоды от нового микроэкономического климата.

Что мы сделали: реформы в деталях.

Экономические реформы в Новой Зеландии заняли почти десять лет. Первые шаги были предприняты в июле 1984 года, а последняя крупная реформа была завершена в июне 1994 года принятием Закона о налоговой ответственности по завершении последних чтений в Палате представителей. Проведение реформ можно поставить в заслугу двум правительствам, первым из которых было лейбористское правительство, пришедшее к власти в июле 1984 года и переизбранное тремя годами позднее, а затем потерпевшее поражение в ноябре 1990 года. Пришедшая на смену лейбористам Национальная Администрация («консервативная» партия Новой Зеландии) придала новый импульс реформам и была переизбрана в ноябре 1993 года.

Реформы в Новой Зеландии были беспрецедентными по масштабу во всем западном мире и представляли собой самый резкий контраст в отношении

политического режима прошлого. Ключевые принципы, ставшие движущими силами реформ, включают:

- отказ от положительного текущего платежного баланса как прямой цели правительственной политики;
- отказ от налоговой политики как средства решения краткосрочных задач и принятия среднесрочной налоговой стратегии, нацеленной на контроль за правительственными расходами и на уничтожение дефицита;
- направленность монетарной политики на достижение, а затем поддержание единственной цели – стабильности цен;
- отказ от использования инструментов экономической политики для достижения целей «справедливого» распределения и признание того, что проблемы, связанные с неадекватностью доходов и с распределением доходов лучше всего решаются исключительно через системы налогов и пособий;
- новый упор на значимость для экономики конкурентных рынков и на роль системы цен в эффективном распределении ресурсов;
- решимость подключить бизнес Новой Зеландии, там, где возможно, к международной конкуренции без субсидий, тарифов и других искусственных барьеров;
- убеждение в том, что налоговая система должна быть максимально нейтральной по отношению к различным типам предпринимательской деятельности;
- отказ от бюрократического режима в государственном секторе в пользу современного подхода, предполагающего повышение качества управления;

- упор во всех направлениях политики на среднесрочные задачи ее осуществления, а не на краткосрочные результаты ее реализации.

В основе реформ лежало понимание того, что ресурсы в Новой Зеландии используются непродуктивно и что только путем активизации рыночных механизмов в промышленности и международной конкуренции можно трансформировать экономическое развитие страны. Таким образом, возобладала философия экономического либерализма: свободный рынок рассматривался как главный двигатель экономического роста в среднесрочном плане. Кроме того, существовало также опасение, что излишняя направленность макроэкономической политики на краткосрочные цели наносит серьезный ущерб экономике. Необходимо было дисциплинировать монетарную и налоговую политику таким образом, чтобы она соответствовала целям устойчивого среднесрочного экономического роста.

Одной из наиболее отличительных черт программы реформ в Новой Зеландии была ее озабоченность концепцией о «правительственном фиаско» в понимании теоретиков школы общественного выбора. В общем, от бюрократии можно было ожидать, что она будет действовать в своих собственных интересах; не было гарантий, что правительство будет следовать политике максимизации общего благополучия своих граждан. Те, кто разрабатывал политику в Новой Зеландии, пытались найти в Конституции нормы, которые обязывали правительство по возможности следовать курсом здоровой макроэкономической политики, даже в случае возникновения причин, побуждающих правительство проводить временно нездоровую политику.

Такие меры, как Закон о Резервном банке и Закон о налоговой ответственности, можно понять только в этом контексте.

Ключевыми инициативами десятилетия реформ явились следующие:

- плавающий курс доллара Новой Зеландии;
- отказ от регулирования финансового сектора, включая отказ от контроля курса валютного обмена, снятия контроля над процентными ставками, отказ от контроля над соотношением банковских активов к резервам и внедрение режима разумного контроля за банковской деятельностью;
- Закон о Резервном банке, предусматривающий стабильность цен как основную цель монетарной политики независимого управления центральным банком;
- введение плоской шкалы налога на добавленную стоимость (НДС), снижение налоговых ставок на очень высокие и очень низкие доходы и ряд мер, направленных на расширение налоговой базы, а также на ликвидацию аномалий в налоговой системе;
- введение нормы свободного заключения контрактов на рынке труда путем принятия Закона о договорах о найме;
- отказ от большинства прямых субсидий экспортерам как продуктов овцеводства, так и производителям промышленных товаров, постепенный отказ от лицензирования импорта и значительное постепенное снижение тарифов до низкого или нулевого уровней;
- другие либерализационные меры, включая отказ от контроля цен на специфические товары, либерализация воздушных перевозок и прибрежных морских перевозок, а также введение конкуренции на рынках электроэнергии и телекоммуникаций;

- реформа социальных трансфертов с целью снижения расходов и для того, чтобы государственная помощь направлялась исключительно на нужды необеспеченных граждан;
- ряд мер, направленных на усиление дисциплины и прозрачности государственных расходов; эти меры включают закон о государственном секторе, закон о государственных финансах и закон о налоговой ответственности;
- акционирование – а во многих случаях приватизация – государственной коммерческой деятельности;
- модернизация корневого государственного сектора путем децентрализации управления, а также внедрение системы финансовой отчетности и оценки работы сотрудников по результатам деятельности;
- независимость финансирования от предоставления услуг во многих отраслях, таких как, например, здравоохранение и наука.

Было бы преувеличением сказать, что некоторые из этих реформ уникальны и проведены только в Новой Зеландии. Однако во многих областях Новая Зеландия была пионером. Например, Закон о Резервном банке и ряд реформ в государственном секторе, кульминацией которых стал закон о налоговой ответственности, показали, что Новая Зеландия является мировым лидером в реформировании экономики. Новая Зеландия также добилась создания у себя самого свободного среди стран OECD рынка труда, и у нее наименее деформированная налоговая система.

Первые реформы.

Первоначальные шаги программы либерализации экономики Новой Зеландии были сделаны быстро. Еще до того, как новое лейбористское правительство было приведено к присяге, оно осуществило девальвацию курса валютного обмена на 20 процентов. В то же самое время правительство сняло контроль над процентными ставками. Этих мер оказалось достаточно, чтобы справиться с текущим кризисом – наступлением на новозеландский доллар.

Затем последовал ряд инициатив по либерализации финансовых рынков. Система отношения активов к запасам, применяемая к финансовым институтам, была уничтожена. После чего монетарная политика начала осуществляться не путем прямого контроля индивидуальных банков, а через контроль объемов базовой ликвидности всей финансовой системы. Был положен конец контролю валютного обмена. Затем в марте 1985 года был введен плавающий курс новозеландского доллара. С тех пор и по сей день Резервный банк Новой Зеландии, наш Центральный банк, использует «чистый» плавающий курс: он не покупает и не продает на рынки иностранной валюты с целью прямого воздействия на курс новозеландского доллара.

Введение плавающего курса валюты объяснялось двумя принципиальными причинами. Оно помогло монетарной политике, поскольку позволило властям более эффективно, чем при фиксированном курсе валютного обмена, контролировать монетарную базу. Кроме того, правительство считало, что плавающий обменный курс играл важную роль в сфере распределения ресурсов. Подобно другим ценам плавающий курс, то есть цена национальной валюты, является механизмом, посредством которого посылаются важные сигналы участникам экономической деятельности.

Плавающий курс валюты привел к успеху, добившись независимости для монетарной политики. В первые годы реформ, однако, оставался нерешенным вопрос относительно того, помогает ли плавающий курс валюты общему распределению ресурсов. Это произошло в результате нарушения баланса в других частях программы реформ.

В самые первые месяцы осуществления программы реформ была сильно урезана помощь производителям, причем наиболее существенно были снижены субсидии в области сельского хозяйства. Несмотря на предыдущие попытки правительства диверсифицировать экспортную базу, экспорт сырья в 1984 году по-прежнему составлял примерно две трети общей экспортной выручки. Была резко сокращено прямая помощь в овцеводстве и для производителей экспортной промышленной продукции. Снижение протекционистских импортных барьеров осуществлялось гораздо медленнее. Несмотря на отказ от лицензирования импорта, на ранней фазе реформ отечественные тарифы по сравнению с международными оставались очень высокими.

Особенно удачно проходила налоговая реформа. Налоговая структура, унаследованная в 1984 году, очень сильно полагалась на прямые, а не косвенные налоги, содержала множество дыр, и, как следствие, отличалась очень высокими ставками прямого налогообложения предельных доходов. Новое правительство ввело плоскую ставку налога на добавленную стоимость буквально на все товары и услуги. Налог на товары и услуги (GST) заменил существовавший налог с продаж с различными ставками для различных товаров, а налоговые ставки на предельные уровни доходов были значительно снижены. GST доказал, что может служить моделью налоговой реформы –от

его уплаты уклониться трудно, его легко рассчитывать, к тому же он может быть примером и по своему охвату. Были проведены также и другие налоговые реформы, чтобы расширить базу налогообложения и избавиться от дыр в налоговом законодательстве.

Очень успешной оказалась также реформа в области акционирования торговой деятельности государства путем образования государственных акционерных предприятий (SOE). Ранее неэффективные и по сути дела безответственные предприятия были преобразованы в компании, перед которыми ставилась единственная задача - получение максимальной прибыли. Условия работы этих новых госпредприятий должны были соответствовать условиям работы частных компаний. Благодаря новым стимулам практически все SOE стали работать очень эффективно.

Гораздо труднее было справиться с унаследованным налоговым дефицитом. Первоначальные меры правительства по снижению объемов помощи промышленности и сельскому хозяйству позволили произвести значительную экономию. Кроме того, с точки зрения налоговых сборов, а также оправданными сами по себе оказались позитивными шаги по более продуманному ценообразованию на экономической основе на предоставляемые правительством товары и услуги. Добиться другой экономии налогового характера оказалось гораздо тяжелее; в результате в первые годы реформ дефицит оставался большим. После периода устойчивости инфляция стала расти за счет высокого роста зарплат после периода замораживания, а затем в результате единовременного явления GST. Монетарная политика в течение этого периода была значительно ужесточена и приняла недвусмысленный антиинфляционный характер. Совместное воздействие жесткой монетарной

политики и гораздо более свободной налоговой политики привели к высоким реальным процентным ставкам и давлению вверх, оказываемому на реальные ставки валютного обмена на протяжении большей части 1985-1987 годов. Высоким реальным ставкам валютного обмена способствовали медленные темпы снижения импортных протекционистских тарифов, которые снижались так же медленно, как снижались субсидии на поддержку экспорта. Снижению высокого курса валютного обмена не помог и отказ от замораживания уровня заработной платы, который не сопровождался мерами по борьбе с институциональными монополиями в процессе установления размеров оплаты труда.

Серединный период реформ.

Второй срок пребывания у власти лейбористского правительства, переизбранного в августе 1987 года, в целом характеризуется замедлением темпов реформ. Хотя в то время экономической политике был присущ определенный дисбаланс, реформы, тем не менее, продвигались на ряде важных направлений: наблюдалось дальнейшее снижение уровня протекционизма в отношении импорта, осуществлялись важная программа приватизации, ключевые институциональные реформы, как в монетарной, так и в налоговой политике, а также фундаментальная реструктуризация основ государственного сектора. Этот прогресс был достигнут, несмотря на растущие трудности в экономической ситуации: в течение календарных 1988-1990 годов объем произведенной продукции не возрастал, в то время как в результате рационализации, осуществленной работодателями по отношению к рабочей силе в ответ на слабый спрос на продукцию и новое давление конкурентов,

резко увеличился уровень безработицы. В этот период фокус приспособления к новым условиям сместился в сторону городской экономики.

В начале второго срока правительство объявило о том, что проведет широкомасштабную программу приватизации. Государству принадлежало много предприятий, которые можно было продать, в результате приватизации значительно увеличился пул частных предприятий. В течение последующих трех лет правительство продало активы почти на десять миллиардов долларов США, по преимуществу на открытых тендерах, включая продажу New Zeland Telecom. Также продолжилось акционирование государственных торговых предприятий.

Более быстрого прогресса удалось достигнуть в борьбе с протекционизмом в области импорта, особенно в результате объявления о постепенном, пятиэтапном снижении тарифов на большинство товаров в 1988 - 1992 годах. В рамках этой программы тарифы в среднем были снижены еще на 50 процентов, причем высокие тарифы снижались быстрее, чем низкие. Правительство также продолжило программу налоговых реформ. К 1989 году OESD смогло сказать, что налоговая система Новой Зеландии была «вероятно, наименее деформированной» по сравнению со всеми ее государствами-членами, это заявление остается верным и сегодня.

В ответ на жесткую монетарную политику, которая осуществлялась с 1985 года, инфляция в течение 1988 года резко снизилась, но процесс снижения инфляции на этом не прекратился. Чтобы еще больше укрепить доверие к своей монетарной политике, правительство объявило, что к 1992 году уровень инфляции достигнет 0-2%. Что более важно, в 1989 году правительство

провело через парламент закон о резервном банке, который изменил характер институтов, осуществлявших монетарную политику.

За принятием Закона о Резервном банке стояло намерение уменьшить возможность использования монетарной политики для достижения краткосрочных целей, как это часто случалось в прошлом. Резервный банк, получив по этому закону определенную автономию, одновременно становился подотчетным. В законе оговаривалось, что в среднесрочном плане инфляция является единственной экономической переменной, которую можно контролировать посредством монетарной политики. Соответственно, стабильность цен в законе определялась как принципиальная цель Резервного банка; одновременно банк был обязан отчитываться перед парламентом о своей работе по достижению поставленной цели. В законе есть положение, позволяющее действующему правительству временно изменить главную цель Резервного банка, коей является стабильность цен, однако правительство обязано заявить об этом во всеуслышание. Вряд ли какое-либо правительство решится на такой шаг из-за публичного характера подобных изменений. Таким образом, закон представляет собой мощный механизм, укрепляющий доверие к монетарной политике.

Что касается затрат, то здесь произошли существенные изменения, касающиеся способов управления ресурсами со стороны правительства. Прежде управление государственными финансами было централизованным и в основном сводилось к отчетности по поступлениям и затратам. Цели и обязанности различных правительственных департаментов в лучшем случае были не ясны, а сами департаменты обладали минимальной автономией в отношении траты средств. Ситуация заметно изменилась с принятием Закона о

государственном секторе (1988) и Закона о государственных финансах (1989), которые улучшили целенаправленность и культуру работы правительственных департаментов. От департаментов потребовали специфицировать результаты своей работы. Министрам была предоставлена возможность выбора тех результатов, которые они хотели бы «приобрести» у своих департаментов. С руководителями департаментов заключался пятилетний контракт, и они несли прямую ответственность перед министрами за предоставление выбранных результатов. Руководители департаментов получили также гораздо большую свободу действий в отношении использования исходных средств, что давало им возможность нести настоящую ответственность за работу своих департаментов. Новая система не только предоставляла гораздо более качественные стимулы для эффективного использования ресурсов. Она также позволяла министрам оценивать приоритеты и делать основанный на полной информации выбор в отношении того, какие из результатов, полученные департаментами, они хотели бы приобрести.

Несмотря на улучшение институциональной среды для осуществления налоговой политики, правительство, тем не менее, в течение этого периода пыталось сдержать рост бюджетного дефицита; достичь прогресса удалось не за счет снижения государственных расходов, а за счет увеличения налоговых поступлений.

Увеличение расходов на социальные программы отчасти объясняется циклическим спадом в экономике, хотя налоговый дефицит оставался проблемой на протяжении всего второго срока пребывания у власти правительства лейбористов. Налоговая и монетарная политика по-прежнему оказывали давление на реальный валютный курс, хотя и в меньшей степени. Как

и в случае с налоговой политикой, неудачная попытка реформировать рынок труда, а также остающийся высоким, хотя и проявивший тенденцию к снижению протекционизм в области импорта, оставались узким местом проводимых реформ.

Последний раунд реформ.

Последний раунд реформ осуществляло национальное правительство, пришедшее к власти в результате выборов в октябре 1990 года. Ликвидировав последнюю значительную несбалансированность в программе реформ, правительство позволило Новой Зеландии вступить в этап устойчивого экономического роста. Одной из наиболее важных инициатив за все десятилетие реформ стал Закон о договорах о найме (1991), который позволил изменить правила функционирования рынка труда. Согласно закону по всей стране отменялась устаревшая система минимальных размеров оплаты труда по профессиям, которая действовала длительное время, а работодатели и наемные работники получили большую свободу на рынке труда при заключении контрактов. Сделав это, правительство превратило Новую Зеландию, имевшую один из самых негибких рынков труда в странах OECD, в страну с самым свободным и сами гибким рынком труда.

В рамках Закона о договорах о найме существенно сократилось количество предписаний в отношении типов контрактов, которые могли заключать рабочие и работодатели. Рабочие получили возможность работать на основе коллективного трудового соглашения или по индивидуальному контракту. Отношения между работодателями и работниками строились на основе коллективных трудовых соглашений и индивидуальных контрактов. Членство в профсоюзе перестало быть обязательным для получения работы.

Рабочий стал свободен в выборе своего собственного агента по ведению переговоров с работодателем. Согласно этому закону забастовки рассматривались как нарушение контракта, проводить их разрешалось заинтересованным работникам только по вопросам переговоров о коллективном договоре. Все другие типы забастовок, включая забастовки в поддержку кого-либо, согласно Закону, объявлялись незаконными.

В Законе не отдавалось предпочтения ни коллективным трудовым соглашениям, ни индивидуальным контрактам. В основе Закона лежит право выбора заключать коллективный или индивидуальный договор, а решение остается на усмотрение работодателя и работника. Закон не препятствует отдельному рабочему напрямую договориться с работодателем и заключить с ним свой собственный контракт, если того желают обе стороны. Национальное правительство продолжило программу других микроэкономических реформ, осуществляемых в предыдущие шесть лет. Продолжилась приватизация государственных активов, в том числе одного из крупнейших банков страны - Новозеландского банка, а также государственной железной дороги. В 1999 году было объявлено еще об одной глобальной программе снижения тарифов, в рамках которой с 1993 по 1996 годы тарифные ставки должны были сократиться на одну треть в четыре этапа. В 1994 году правительство объявило еще об одном этапе снижения тарифных ставок.

Правительство также провело крупные реформы в области социальных затрат. В основу реформ были положены такие принципы, как справедливость и доступность. Социальные пособия были урезаны, отменены или стали более жестко целенаправленными, чтобы добиться экономии собранных доходов и увеличить разницу между заработанными средствами и суммой получаемых

пособий. Помощь, связанная с жильем, была упорядочена таким образом, чтобы люди, находящиеся в равном положении, получали одинаковую помощь, при этом для оказания помощи в оплате за жилье использовалась система налогообложения либо налоговые службы выдавали ваучер. Система государственного здравоохранения была реструктурирована таким образом, чтобы отделить финансирование организации здравоохранения от предоставляемых им услуг. Значительное сокращение расходов было осуществлено за счет изменений в государственной пенсионной схеме Новой Зеландии. Было достигнуто многопартийное соглашение по новой схеме, касающееся ее основных параметров. Эти и другие меры привели к значительному снижению государственных расходов с 39% ВВП в 1991/92 годах до менее чем 35% к 1994/95 годам. В 1993/94 годах в Новой Зеландии за время жизни целого поколения был впервые достигнут профицит.

В том году правительство также провело через парламент Закон о налоговой ответственности (1994). В новом Законе были определены широкие и жесткие критерии налоговой отчетности. К этому времени Новая Зеландия уже была первой страной в мире, в которой центральное правительство составляло полный балансовый отчет и операционный отчет на базе исчисления доходов и расходов (накопительный). В новом Законе эти и другие элементы государственно-финансовой отчетности приобрели силу закона. Закон также требовал, чтобы правительство публиковало полные экономические и налоговые показатели непосредственно перед каждыми генеральными выборами, для того чтобы любое правительство не могло скрыть от избирателей последствий безответственной налоговой политики. Новая

Зеландия сейчас имеет самую полную и открытую налоговую отчетность во всем мире.

Закон о налоговой ответственности идет еще дальше: он требует от правительства проводить налоговую политику в соответствии с рядом «принципов ответственного налогового управления». Эти принципы включают снижение государственного долга до «благоразумного» уровня, а после достижения благоразумного уровня задолженности наличие примерно сбалансированного бюджет на всем протяжении работы правительства. Любой отход правительства от этих принципов должен носить исключительно временный характер. Действия правительства в этой сфере должны быть полностью прозрачны – Закон обязывает правительство публично объяснить, почему оно не проводит политику в соответствии с принципами ответственного управления налогами, и как оно намерено вернуться к соблюдению этих принципов.

Таким образом, Закон о налоговой ответственности стал мощным инструментом дисциплинарного воздействия на правительство Новой Зеландии. Закон выполнил свою задачу, не попав в ловушку установления слишком простых правил, и не подорвал право любого правительства на установку своих собственных приоритетов в налоговой политике. Этот Закон, в основном, завершил серию реформ, которые, начиная с 1984 года, трансформировали правовые основы государственного сектора Новой Зеландии. По мнению журнала «Экономист», Закон о налоговой ответственности вместе с Законом о Резервном банке дал Новой Зеландии наилучшую макроэкономическую политику в мире.

Уроки этого периода:

- разорвать круг плохого функционирования можно, в основном, путем наведения порядка в собственном доме;
- хорошее управление и хорошая политика являются двумя решающими факторами улучшения качества работы;
- желание быть пионером в выработке политики превратило Новую Зеландию в некий центр с великолепным экономическим климатом, привлекающий инвестиции и повышающий уверенность и активность;
- новые институциональные правила игры, в особенности в монетарной и налоговой политике, сделали реформы необратимыми;
- поддерживать темпы реформ жизненно необходимо, но добиться поставленной цели гораздо труднее, чем провозгласить ее;
- экономические основы структурных реформ просты, трудна политика их осуществления.

Проведение реформы: как добиться политической поддержки реформы.

Решающим компонентом реформ Новой Зеландии стала сильная поддержка ключевых игроков политической арены. Наиболее успешные периоды реформ характеризовались четкой стратегией министерств и последовательным применением этой стратегии во всем государственном секторе. Плохое функционирование экономики и мощные групповые интересы, противостоящие изменениям, означали, что для сохранения темпа реформ необходимо было понимание их насущности и необходимости.

Таким же важным фактором было размещение людей, обладающих высокими личными качествами, на ключевых позициях в государственном

секторе, чтобы обеспечить практическое проведение реформ в соответствии с тем представлением о них, которое имелось у реформаторов, и чтобы преодолеть искажение реформ в результате сопротивления со стороны бюрократии. Решающим фактором также было эффективное доведение до общества причин, стоящих за проведением реформ. Деловое сообщество должно было понимать общую стратегию реформ и то, что именно оно находилось в самом лучшем положении для реализации предоставляемых ею благ. Тогда как значительный процент населения следовало убедить в необходимости реформ на первом этапе, когда потери, связанные с приспособлением к ним, перевешивали очевидные выгоды.

Обеспечение поддержки делу реформ со стороны ключевых групп частного сектора было важным фактором для принятия обществом программы либерализации. Не менее важным фактором была решимость правительства: по мере продвижения реформ группы, работающие в определенных секторах экономики, обычно прекращают требовать восстановления своих привилегий, а вместо этого настаивают, чтобы правительство применяло равный подход ко всем группам путем продвижения реформ в те секторы, которые еще не подверглись либерализации.

«The Financial Times» в статье, озаглавленной «Уроки антиподов» (12 марта 1996 года), писала следующее: «Новая Зеландия продемонстрировала, что энергично осуществленные ортодоксальные экономические реформы могут изменить перспективы экономики. По этой причине можно говорить о значительных уроках ее реформ». С моей точки зрения наиболее важными из этих уроков являются следующие:

- Ценность всеобъемлющей реформы. Реформы в Новой Зеландии были как микроэкономические, так и макроэкономические. Они охватывали рынки труда и капитала, товарные рынки и государственный сектор.
- Сохранение равновесия в реформе. Экономика Новой Зеландии вошла в период устойчивого экономического роста только после того, как было фактически устранено последнее принципиальное препятствие на пути ее экономического роста (то есть негибкий рынок труда и государственный перерасход).
- Сосредоточение на среднесрочном плане. Все принципиальные реформы в Новой Зеландии были нацелены на выполнение среднесрочных планов.
- Политическая поддержка, четкая стратегия и их высококачественная реализация ключевыми исполнителями.
- Эффективное доведение до общества смысла и значения реформ.
- Чувство насущной необходимости проведения реформ.

Заключительные замечания.

Мы обладаем значительным теоретическим багажом и международными примерами в отношении роли правительства и типа политического режима, которые в максимальной степени способствуют экономическому развитию. Слишком часто, однако, политические соображения и требования заинтересованных групп не позволяют правительству действовать так, чтобы его действия соответствовали благоприятным результатам.

Мы знаем, что открытые и конкурентные рынки являются самыми эффективными генераторами богатства в течение любого разумного периода

времени. Роль правительства заключается в том, чтобы поддерживать рынки путем сохранения предсказуемых и соответствующих правовых основ, содержащих незначительные ограничения на совершение сделок и обеспечивающих максимальную прозрачность в проведении экономической политики. Хотя вышесказанное может показаться относительно несложной задачей для правительства, оно играет решающую роль, с которой справились только в нескольких странах. Одной из этих стран является Новая Зеландия.

Доверие

Многое в успешной работе правительства связано, в конечном счете, с проблемой доверия. Привержено ли правительство последовательному ряду принципов, проводит ли оно политику, направление которой не противоречит этим принципам? Могут ли участники частного сектора принимать решения и быть уверенными в том, что правительство будет действовать предсказуемо в данных обстоятельствах? Будет ли политика проводиться таким образом, чтобы поддерживать и укреплять традиции рыночной экономики? Программа реформ Новой Зеландии, в основном, справилась с тестами на доверие. Например, сделав налоговую политику более предсказуемой, прозрачной и подотчетной, Закон о налоговой ответственности повысил уровень доверия к правительству, трансформировал характер политических дебатов по проблемам налоговой политики и значительно содействовал улучшению работы частного сектора.

Институциональный проект.

Результаты, принятия Закона о налоговой ответственности, иллюстрируют позитивное воздействие улучшенного институционального проекта на поведение участников экономической деятельности, как в государственном, так и в частном секторе.

Многие другие институциональные реформы также продемонстрировали этот принцип. Например, дисциплина, введенная Законом о Резервном банке, заставила сменяющие друг друга правительства следовать курсу стабильности цен, отказавшись от политики решения краткосрочных задач за счет среднесрочных. Этот Закон также изменил поведение частного сектора путем снижения инфляционных ожиданий и неопределенности в сфере деловой активности.

Новые институциональные правовые основы, заложенные Законом о государственном секторе от 1988 года и Законом о государственных финансах от 1989 года, способствовали установлению режима управления качеством работы правительства, включая подотчетность и прозрачность всего государственного сектора; в качестве примера можно привести требования о предоставлении каждым департаментом балансовых отчетов, повысивших качество работы на всех уровнях.

И на рынке труда изменение правовых основ принятием в 1991 году Закона о договорах о найме, предусматривающим переход от централизованного заключения контрактов к свободному их заключению, привело к большим культурным сдвигам на уровне предприятий, что выразилось в большей степени сотрудничества работодателей и наемных работников, гибкости и уменьшении количества индустриальных конфликтов. Грамотный проект институциональных правовых основ совершенно определенно оказывает большое влияние на функционирование экономики.

Хорошее управление, если говорить кратко, – это проведение последовательной, прозрачной, предсказуемой политики, пользующейся доверием. Государству нет надобности пытаться выполнять задачи, которые по

праву должны решаться частным сектором, оно должно обеспечить условия для процветания рынков.

Участники частного сектора, со своей стороны, должны быть готовы возглавить инвестиционные решения и трезво оценить свой собственный профессионализм и ресурсы, стремиться к достижению более высокой производительности, а не добиваться, чтобы правительство спасло их, предоставляя им привилегии, заставляя платить других за их несостоятельность. Участники частного сектора должны также соблюдать установленные Законом правила конкурентных рынков и всегда действовать в рамках Закона.

Акценты в политике и проведение политики.

Акценты в политике диктуются реальной ситуацией в стране. Для Аргентины высшим приоритетом является задача победы над гиперинфляцией. Для Великобритании давление профессиональных союзов делает освобождение рынка труда высшим приоритетом. Для многих азиатских стран создание здоровой финансовой системы и либерализация рынков имеет самое большое значение.

В Новой Зеландии реалии другие. Мы - маленькая, изолированная страна, в которой по традиции экономика основана на производстве продукции сельского хозяйства. Реализация наших амбиций требует от нас быть более конкурентоспособными и умными, для того чтобы преодолеть гандикап, связанный с нашими размерами и удаленностью.

Хотя конституционные основы и избирательные системы могут быть различными, успешная политика реформ имеет много общего.

1. Наличие лидера. Каждая нация нуждается в «Цезаре» - защитнике, который разработает картину будущего, которая дойдет до сердца людей и убедит их в необходимости изменений.
2. Чувство насущности изменений – плыть по волнам и отрицать необходимость изменений - это два врага-близнеца успешной трансформации экономики и общества.
3. Наличие команды реформаторов, верящих в реформу, - «сила одиночки» - не может стать формулой успешных преобразований. Руководящая коалиция внутри правительства и привлечение на свою сторону лидеров общественного мнения из частного сектора и гражданского общества жизненно важны для оказания поддержки реформ.
4. Наличие «генерала», который отвечает за реализацию стратегии реформ. В фильме «Гладиатор» хорошо показано, как можно добиться победы. Как добиваются победы лидер и его генерал. Каждому Цезарю нужен его Максимус (по случайному совпадению в фильме его играет наш актер Рассел Кроу). Каждый лидер, стремящийся к проведению реформ, должен обеспечить наличие «генерала» в администрации. Это может быть министр финансов, хотя в некоторых странах специально создают должность министра по реформам. «Генерал» – это лицо, которое должно исполнить то, что обещают реформы лидера.
5. «Увидеть - значит, поверить» - граждане будут скептически относиться к реформе до тех пор, пока они не увидят дивиденды. Реформаторы должны сосредоточиться на краткосрочных победах,

если хотят сохранить темпы, последовательность и само осуществление изменений.

6. Наличие стратегии общения с обществом: проведение реформы - это тяжелая задача, поэтому реформаторы могут легко угодить в ловушку, если, уйдя с головой в планирование и осуществление реформ, забудут о такой важной составляющей, как связь с обществом. В случае если речь идет, например, о приватизации больших коммунальных предприятий, недостаточно просто продать активы. Реформаторы должны приложить такие же усилия, чтобы донести до граждан, почему реформы имеют экономический и социальный смысл.