

ГЕОЭКОНОМИКА**Владимир ПАПАВА**

*Доктор экономических наук, профессор,
старший научный сотрудник Грузинского фонда
стратегических и международных исследований,
главный научный сотрудник Института экономики им. Пааты Гугушвили
Тбилисского государственного университета им. Иванэ Джавахишвили
(Грузия).*

**К ВОПРОСУ О ПЕРВОМ ПОКОЛЕНИИ
ПОСТКОММУНИСТИЧЕСКИХ РЕФОРМ
В ЭКОНОМИКЕ ГРУЗИИ
(РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ АНАЛИЗ)****Р е з ю м е**

Автор рассматривает первое поколение посткоммунистических реформ экономики Грузии и отмечает ошибки, допущенные в ходе преобразования ее экономики.

На основе анализа успешных экономических реформ в Польше выявляются причины неудач в применении

«шоковой терапии» в посткоммунистической Грузии. Особое внимание уделяется мерам, которые были приняты для исправления допущенных ошибок и позволили реализовать пошедшую на пользу экономике Грузии стратегию «минимального шока при максимальной терапии».

В в е д е н и е

Спустя двадцать лет после распада Советского Союза и восстановления независимости Грузии особого внимания заслуживает анализ процессов, которые были характерны для начального этапа перехода к рыночной экономике.

Все посткоммунистическое пространство было совершенно не подготовлено к краху командной экономики и переходу к экономике рыночной. Не более подготовленной к этому оказалась и экономическая наука, что породило множество ошибок на первом этапе реформ.

С самого начала стало ясно, какие именно страны добиваются успеха в проведении экономических реформ, а какие терпят неудачу. Группу успешных государств возглавила Польша, и неудивительно, что немало стран пыталось перенимать ее опыт, хотя лишь немногие из них сумели добиться аналогичных результатов. Причина неудач состояла главным образом в том, что реформаторы недостаточно основательно проанализировали предварительные условия, которые с необходимостью должны были существовать в стране до того, как та сможет начать подобные реформы, и не отдавали себе должного отчета в реальной ситуации в своих странах.

Процесс реформирования в посткоммунистической Грузии с самого начала сопровождался серьезными ошибками, хотя позже удалось преодолеть возникшие проблемы. Изучение посткоммунистических экономических реформ в Грузии интересно потому, что страна стала ареной «шоковой терапии, растянутой во времени», в конце концов завершившейся принятием стратегии «минимального шока при максимальной терапии».

Задача настоящей статьи — изложить историю посткоммунистических реформ первого поколения в экономике Грузии и проанализировать достижения этого этапа и допущенные тогда ошибки. Это необходимо, чтобы лучше понимать трудности, с которыми сталкивается переходная посткоммунистическая экономика.

Как начинались экономические реформы?

За отправную точку для осмысления посткоммунистических реформ в Грузии следует принять период, начавшийся в 1989 году, когда всем обществом овладела идея национальной независимости. Это стало поворотным пунктом для экономистов и привело к появлению множества новых интересных концепций, связанных с идеей экономической независимости¹. Этот первоначальный этап можно условно назвать *этапом наивного осмысления реформ*.

Второй этап экономических реформ начался после выборов в Верховный Совет осенью 1990 года. Тогда было принято несколько очень важных законов об экономической реформе, хотя они, к сожалению, не были проведены в жизнь. Поэтому данный этап реформы можно рассмотреть как *этап стагнации реформ*².

После государственного переворота в декабре 1991 — январе 1992 годов начался третий этап — *этап популистских экономических реформ*³. Тогда правительство безвозмездно передало сельскохозяйственные земли и жилье в собственность людям, чтобы таким образом легко завоевать поддержку населения. Этот курс на перераспределение нанес большой ущерб жилищному строительству и аграрному сектору, в особенности в том, что касалось приватизации сельскохозяйственных земель. Эта приватизация проводилась механически и практически разрушила необходимую инфраструктуру снабжения сельскохозяйственного производства (систему поставок техники, удобрений и т.д.), а в

¹ См.: Папава В. О концепциях экономических реформ в СССР // Экономика и математические методы, 1990, Т. 26, № 6.

² См.: Папава В. The Georgian Economy: Problems of Reform // Eurasian Studies, 1995, Vol. 2, No. 2.

³ См.: Папава В., Беридзе Т. Проблемы реформирования грузинской экономики // Российский экономический журнал, 1994, № 3.

отсутствие юридических основ для частной собственности на землю эффективность частного землевладения и землепользования была очень низкой. Если бы ставки арендной платы за жилье дифференцировались в зависимости от его местоположения и удобств, то полученные в результате средства можно было бы аккумулировать для дальнейшего развития жилищного строительства. Но чрезмерно поспешное бесплатное распределение жилых помещений сделало это невозможным⁴.

На этом, популистском, этапе экономической реформы метод шоковой терапии стал использоваться в Грузии почти в то же самое время, что и в России, и по российскому сценарию. Но действительно ли Грузия была готова к применению этой хорошо известной стратегии экономической реформы?

Чтобы ответить на поставленный вопрос, необходимо отдавать себе отчет в принципиальной разнице между двумя группами посткоммунистических стран в зависимости от характера их государственности на момент реформ: как оказалось, очень важно, обладала ли страна в период, предшествовавший реформам, сложившейся независимой государственностью⁵. К первому типу стран принадлежат такие государства Восточной Европы, как Польша, Венгрия, Болгария и другие; ко второму — страны, ставшие независимыми лишь незадолго до того в результате распада СССР, Югославии и Чехословакии. Среди этих последних исключение составляют лишь юридические правопреемники прежних больших государств, так как они сохранили почти все атрибуты и институты государственности. Так, после распада СССР Россия была признана законным правопреемником СССР, Москва осталась ее столицей, а сама она сохранила все элементы государственности, унаследовав институты бывшего Советского Союза. Следовательно, Россию можно было отнести к группе посткоммунистических стран, уже обладающих государственностью. Всем другим странам нужно было создать свои государственные институты, часто почти с нуля (до определенной степени здесь можно считать исключениями также Украину и Беларусь, поскольку, хотя юридически эти республики не имели независимой государственности, они уже были членами Организации Объединенных Наций). В числе стран, столкнувшихся с такой ситуацией, была и Грузия. Поэтому ей пришлось одновременно решать две серьезнейшие задачи: создавать институты для нового государства и осуществлять переход от централизованного планирования к экономике рыночного типа⁶.

Как известно, метод шоковой терапии экономической реформы изначально был разработан и использован в Западной Германии после Второй мировой войны. Новую жизнь он получил в посткоммунистической Польше с началом реализации в 1990 году «плана Бальцеровича»⁷. Чтобы реализовать этот метод макроэкономической стабилизации, необходимо активное участие целого ряда государственных институтов. Если их нет, успешно применять метод шоковой терапии невозможно и любая попытка сделать это обречена на провал. Опыт Грузии подтверждает справедливость данного тезиса. Чтобы продемонстрировать это, достаточно детально разобрать, что же означает «шоковая терапия» в контексте так называемого плана Бальцеровича (который сегодня признается

⁴ См.: *Panava B.* О приватизации основных факторов производства // Правила игры. Fair Play, 1992, No. 3. С. 97—101.

⁵ См.: *Balcerowicz L.* Socialism, Capitalism, Transformation. Budapest: CEU, 1995. P. 146; *Milanovic B.* Income, Inequality and Poverty during the Transition from Planned to Market Economy. Washington, D.C.: The World Bank, 1998. P. 3; *Panava B.* О теории посткоммунистической трансформации экономики // Общество и экономика, 2000, № 7; *Papava V.* On the Theory of Post-Communist Economic Transition to Market // International Journal of Social Economics, 2005, Vol. 32, No. 1/2.

⁶ См.: *Papava V.* The Georgian Economy: From «Shock Therapy» to «Social Promotion» // Communist Economies & Economic Transformation, 1996, Vol. 8, No. 8. P. 252.

⁷ *Balcerowicz L.* Poland, 1989—1992. В кн.: Political Economy of Economic Reform / Ed. by J. Williamson. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1994; *Schaffer M.* The Economy of Poland // Center for Economic Performance, Discussion Paper, No. 67. London: LSE, 1992.

современным и одновременно уже классическим образцом шоковой терапии), а затем изучить недостатки реализации шоковой терапии в Грузии, слепо имитировавшей данную стратегию так, как она отражалась в российском «зеркале»⁸.

Польский опыт и его грузинская модификация

Шоковая терапия в общем виде предполагает проведение жесткой финансово-бюджетной политики. Это означает одновременное принятие мер по либерализации цен, по значительному сокращению дефицита государственного бюджета благодаря отмене бюджетных субсидий и по жесткому ограничению объема денежной массы и доходов населения. План, разработанный бывшим польским министром финансов Лешеком Бальцеровичем, считается образцом современного применения метода шоковой терапии, и на него часто ссылаются как на полезный пример для других экономик переходного периода. Согласно этому плану (а он представляет собой классический вариант современного использования метода шоковой терапии в посткоммунистических странах) в Польше с самого начала одновременно были осуществлены следующие меры.

1. Многократный рост всех видов цен; преднамеренный, хотя, как надеялись, временный скачок инфляции, который должен был обеспечить и поддержать рыночное равновесие.
2. Жесткие ограничения на размер доходов (в реальном выражении) населения.
3. Значительный рост процентных ставок (в номинальном выражении) и ограничение объема денежной массы.
4. Рост процентных ставок по депозитам, призванный стимулировать рост сбережений.
5. Резкое снижение расходов государственного бюджета за счет сокращения государственных инвестиций и отказа от дальнейшего субсидирования нерентабельных предприятий.
6. Выпуск государственных облигаций для покрытия дефицита государственного бюджета.
7. Упорядочение налоговой системы и продвижение к более однородной структуре налогов, сходной с западной.
8. Установление единого обменного курса злотого по отношению к доллару (которое потребовало значительной начальной девальвации) и обеспечение внутренней конвертируемости злотого.
9. Установление общего таможенного тарифа, призванного ограничить импорт и стимулировать экспорт.
10. Предоставление социальной помощи населению в пределах возможностей государства.

⁸ *Papava V.* The Georgian Economy: From «Shock Therapy» to «Social Promotion»; *Papava V.* «Social Promotion» of Economic Reform in Georgia // *Economic Systems*, 1996, Vol. 20, No. 4; *Papava V.* The Georgian Economy: Main Directions and Initial Results of Reforms. В кн.: *Systemic Change in Post-Communist Economies* / Ed. by P.G. Hare. London: Macmillan Press, 1999.

11. Ликвидация монопольного положения предприятий и существенное сокращение административного вмешательства государства в деятельность предприятия.

В России применение метода шоковой терапии началось 2 января 1992 года. Спустя месяц оно началось и в Грузии. Чтобы объяснить, чем именно грузинский вариант шоковой терапии отличался от польского, полезно сравнить каждый шаг, проделанный в Грузии, с соответствующим элементом в плане Бальцеровича.

1. Реформа ценообразования началась в Грузии весной 1991 года, когда были освобождены цены на некоторые виды товаров. Если в 1991 году эти изменения все еще носили характер исключений, то уже к февралю 1992 года (т.е. на месяц позже, чем в России) система ценообразования в Грузии подверглась радикальным переменам. В ходе этих перемен цены на одну группу товаров и услуг были полностью освобождены, а на другую группу хотя и по-прежнему регулировались, но были значительно повышены. Все это преследовало цель добиться равновесия рынка. Если в 1991 году рост индекса потребительских цен составлял 1,8, то в 1992 году он вырос до 25. При этом важно отметить, что регулируемые цены на потребительские товары выросли в 1992 году в шестьдесят восемь раз по сравнению с уровнем 1991 года (а на хлеб, главный продукт питания в Грузии, — в 100 раз). Можно сказать, что первый пункт плана Бальцеровича в целом был в Грузии выполнен.
2. С 1992 года в Грузии началась индексация минимальных зарплат и пособий по социальному страхованию. В 1991 году они были проиндексированы только один раз, но в 1992 году, в процессе освобождения цен, индексация доходов проводилась уже шесть раз. В 1991 году минимальная зарплата и средний уровень заработной платы наемных работников увеличился по сравнению с предыдущим годом в 1,85 раза и в 1,26 раза соответственно, а в 1992 году по сравнению с 1991 годом — в 13,14 раза и в 17,94 раза соответственно. Правда, в Грузии не вводилось никаких строгих мер регулирования, позволявших предотвратить рост фонда заработной платы, как это было в Польше — там в случае перерасхода фонда заработной платы на 2% на предприятие накладывались штрафные санкции в размере 200% этой суммы, а если перерасход превышал 2%, штрафные санкции достигали 300—500% от соответствующей суммы. Тем не менее рост заработной платы и пособий по социальному страхованию отставал от роста цен. Таким образом, можно считать, что и второй пункт плана Бальцеровича также был в Грузии в той или иной степени выполнен.
- 3 и 4. В 1992 году процентная ставка по депозитам увеличилась до 5% годовых по сравнению с 2% в 1991 году, а для десятилетних депозитов процентная ставка выросла с 9% до 80%. Но такой рост процентных ставок все еще сильно отставал от фактических темпов инфляции. К тому же следует отметить, что объем денежной массы в Грузии в то время вообще невозможно было ограничить путем повышения процентной ставки, потому что страна не имела собственной денежной системы: в обращении были только рубль уже распавшегося СССР и незадолго до того выпущенный в обращение российский рубль.

Летом 1992 года было решено вдвое проиндексировать величину депозитных вкладов, сделанных путем внесения наличных денег, с отсрочкой снятия денег со счетов. В частности, 25 июля было принято решение удвоить с 1 августа величину обесцененных инфляцией вкладов на депозитных счетах, образованных к этому дню путем внесения наличных денег. Население немедленно отреагировало, внося на депозитные счета в банках новые вклады наличными деньгами.

ми. 1 августа было принято еще одно решение — продлить срок внесения наличных средств на депозиты с последующим удвоением вложенной суммы до 10 августа. После удвоения вновь внесенных сумм вклад мог быть снят с депозита не ранее, чем через год, за исключением случаев, когда деньги предназначались для участия в приватизации (однако приватизация на тот период была в Грузии приостановлена). Но поскольку во второй половине 1992 года своевременно получать из России банкноты в необходимом объеме стало весьма затруднительным, накопленные за счет дополнительных вкладов суммы пошли на выплату заработной платы и пенсий, и это фактически не позволило правительству ограничить объем денежной массы. Учитывая все это, можно заключить, что пункты 3 и 4 плана Бальцеровича в Грузии выполнены не были.

5. В 1992 году доля государственных инвестиций в общем объеме расходов государственного бюджета не сократилась (до 1991 г. она варьировалась в диапазоне 20—25%). Объем государственных субсидий в номинальном выражении вырос в 1992 году по сравнению с 1991 годом примерно в 5,1 раза. Однако в 1991 доля субсидий в расходах бюджета достигала необычайно высокого уровня в 47%, а в 1992 году снизилась до 30,1%. Но и при всем том приведенные цифры не позволяют говорить о том, что пункт 5 плана Бальцеровича был в Грузии выполнен.
6. Государственные облигации внутреннего займа были формально выпущены в 1992 году. Но к продаже они были предложены только осенью 1993 года, и то главным образом для того, чтобы конвертировать облигации бывшего Советского Союза в новые грузинские облигации. Что же касается использования государственных облигаций для покрытия дефицита государственного бюджета, — то следует отметить, что это в Грузии не представлялось осуществимым в течение нескольких последующих лет. Очевидно, что пункт 6 плана Бальцеровича также не был реализован.
7. Комплексная реформа налоговой системы в соответствии с требованиями рыночной экономики была начата уже весной 1991 года. Это дает основания считать, что пункт 7 плана Бальцеровича был тогда в Грузии в основном выполнен, хотя необходимо отметить и то, что реформы налоговой системы в стране, как и во многих других государствах мира, с тех пор практически не прекращаются.
8. В 1992 году у Грузии не было своей национальной валюты, так что выполнить пункт 8 плана Бальцеровича было абсолютно невозможно.
9. В 1992 году были введены общие таможенные тарифы по ставкам в размере 2% на ввозимые товары и 8% на вывозимые. Очевидно, что подобная политика не поощряла ограничения импорта и не стимулировала экспорт, так что пункт 9 плана Бальцеровича также очевидным образом был в Грузии не выполнен.
10. Как уже упоминалось, в 1992 году, как и в 1991-м, проходила индексация доходов, хотя проводилась она весьма несовершенно и с запаздываниями. Ни о какой специальной помощи семьям с низкими доходами тогда никто не заботился. Иными словами, система социальной защиты не дифференцировалась в зависимости от уровня дохода получателей, с тем чтобы поддерживать людей и семьи с низкими реальными доходами. В результате в 1992 году размер минимальной заработной платы в реальном выражении составлял только 86% от уровня 1991 года. Поскольку, несмотря на индексацию доходов в 1992 году,

целевая помощь наиболее нуждающимся семьям была совершенно недостаточной, пункт 10 Плана Бальцеровича, к сожалению, не был выполнен.

11. В 1992 году в Грузии впервые были приняты законы, указы и постановления правительства, ограничивающие монополизм и содействующие развитию конкуренции, хотя реальное их исполнение надолго задержалось. Правда, еще в 1991 году традиционные советские схемы централизованного снабжения предприятий ресурсами и поставки продукции конечным потребителям стали нарушаться, а постепенно и вовсе прекратились, однако многие элементы системы административного вмешательства государства в деятельность предприятия по-прежнему сохранялись. Таким образом, пункт 11 плана Бальцеровича в то время также не был выполнен.

Итак, можно видеть, что в 1992 году в Грузии не были выполнены восемь из одиннадцати пунктов плана Бальцеровича (то есть ни один, за исключением пунктов 1, 2 и 7).

Не уделяли внимания и таким важным мерам, как отмена или по крайней мере серьезное ограничение бюджетных субсидий и жесткое ограничение объема денежной массы. Многие из этих требований в реальности были обречены на неисполнение уже потому, что Грузия на тот момент не имела собственной независимой денежной системы. В этих условиях трудно было ожидать успеха от осуществления шоковой терапии, проводившейся в урезанном, дефектном варианте, основанном на одной лишь либерализации цен. Иными словами, в отсутствие необходимых государственных институтов переход к рыночной экономике с использованием шоковой терапии был практически обречен на неудачу. В этой ситуации, возможно, куда больший эффект принесло бы создание широкого спектра институтов, необходимых и для осуществления реформ, и для строительства грузинского государства.

Популистский этап экономической реформы не мог не закончиться провалом шоковой терапии в ее несостоятельной грузинской модификации, и это серьезно задержало весь процесс реформирования экономики.

В чем проявились ошибки

Этап накопления ошибок охватывает 1993 год и первую половину 1994 года⁹. Важный фактор, который вызвал отсрочку реформ, лежал вне сферы экономики, но наряду с ним задержки с реформами объясняются и рядом принципиальных ошибок в экономической политике.

Экономика (и не только экономика) Грузии не была подготовлена ни к полномасштабным военным действиям, развернувшимся в Абхазии летом 1992 года, ни к гражданской войне, которая обострилась осенью 1993 года. Эти события серьезно перенапрягли государственный бюджет, так что в 1993 и 1994 годах оказалось нереально заблаговременно принять бюджет в нормальном порядке. Единственным возможным источником для покрытия возникшего в результате дефицита была денежная эмиссия.

Кроме того, из-за объявленной зимой 1992 года общей амнистии и, позднее, массового участия амнистированных осужденных в военных действиях (это оказалось необходимым, поскольку страна не имела армии) обстановка с преступностью в Грузии ухудшилась, так что заниматься большинством видов экономической деятельности стало слишком опасно. В результате многие бизнесмены покинули страну, и это усилило отток капитала. В то же самое время на смену открытому грабежу пришел рэкет, что

⁹ См.: *Papava V. The Georgian Economy: Problems of Reform.*

также не способствовало успешному развитию деловой активности. Преступные элементы, как правило, были неспособны накапливать денежные средства. Дело в том, что подавляющее большинство этих людей были наркоманами или так или иначе были связаны с торговлей наркотиками, так что полученные преступным путем средства в больших масштабах утекали в соседние страны, откуда в Грузию нелегально проникали наркотики.

Но самая серьезная ошибка в экономической политике была допущена в конце 1992-го и в начале 1993 года. Правительство по ряду причин не ожидало новых поступлений банкнот от Москвы и потому выпустило в обращение временную банкноту Грузии — купон Национального банка Грузии (НБГ)¹⁰. К сожалению, представители грузинского правительства и НБГ не принимали новую валюту всерьез и порой демонстрировали пренебрежительное отношение к ней. Это решающим образом ускорило процесс ее девальвации, который и без того шел полным ходом. В основе ошибки лежала иллюзия об экономической целесообразности временного или даже постоянного пребывания Грузии в предложенной «рублевой зоне». В результате этой пагубной иллюзии купон официально стал единственным платежным средством только в июле — августе 1993 года, когда Россия провела собственную частичную денежную реформу и изъяла из обращения рубль бывшего Советского Союза. Этот акт ясно продемонстрировал, что Грузии придется вводить свою собственную валюту.

Основным фактором инфляционного процесса в Грузии была неограниченная кредитная эмиссия. Попытки разрешить проблемы в сельском хозяйстве (в частности, обеспечить закупки сельскохозяйственной продукции осенью 1993 г. и проведение необходимых сельскохозяйственных работ весной 1994 г.) за счет средств бюджета, которого с осени 1993 года практически не существовало, привели к бюджетной эмиссии, которая поначалу не отражалась в отчетности, но в конце концов разрушила всю финансовую систему страны. В Грузии стала раскручиваться спираль гиперинфляции. С 1993 года до осени 1994 года темпы инфляции составляли примерно 60—70% в месяц. В конечном счете эти деньги, к сожалению, так и не были использованы на нужды сельского хозяйства. В условиях столь высокой инфляции купон не мог нормально обслуживать коммерческий товарооборот, поскольку реальная стоимость выраженной в купонах денежной массы постоянно падала. При прочих равных условиях это только содействовало более широкому использованию в качестве платежного средства рубля вместо купона¹¹.

В 1991—1992 годах в Грузии уже сложились основы системы неформальных экономических отношений, характерной для стран с низким уровнем доходов¹².

Ошибочная политика НБГ по ограничению наличного обращения (которая вопреки здравому смыслу вызвала ограничение на изъятие купонов из банковской системы) привела к существенным разрывам в ценности наличных денег и безналичных средств. Это еще больше ограничило обращение купона. Кроме того, принадлежавшие на тот момент государству коммерческие банки допускали чрезмерный овердрафт, что разгоняло скрытую кредитную эмиссию. Субсидирование цен на хлеб, газ, электроэнергию и транспорт стало дополнительным бременем для бюджета и усилило также и бюджетную эмиссию.

Серьезная ошибка была допущена и в сфере внешнеторговой политики, в результате чего сложилась «уникальная грузинская» система взаимозачетов. Единственный способ

¹⁰ См.: Гоциридзе Р. Национальная валюта Грузии — лари. В кн.: Центральная Евразия: национальные валюты / Под ред. Э.М. Исмаилова. Стокгольм: CA&CC Press®, 2008. P. 166—167.

¹¹ См.: Gurgendze L., Lobzhanidze M., Onoprishvili D. Georgia: From Planning to Hyperinflation // Communist Economies & Economic Transformation, 1994, Vol. 6, No. 2.

¹² См.: Informal Finance in Low-Income Countries / Ed. by D.W. Adams, D.A. Fitchett. Boulder: Westview Press, 1992.

получить газ из Туркменистана видели в бартерной торговле. При этом искусственно завышались цены и на туркменский газ, и на широкий ассортимент производимых в Грузии низкокачественных товаров. По мнению «новаторов», которые изобрели данную практику, это должно было сформировать для грузинских предприятий благоприятную среду, стимулирующую их работу. И следует отметить, что такая благоприятная среда для производства товаров низкого качества действительно была создана. В то же время эта продукция должна была закупаться государством. Но в отсутствие бюджета в собственном смысле слова эти закупки могли производиться лишь частично и только за счет денежной эмиссии (что также разгоняло инфляцию). Большая часть этой продукции закупалась у предприятий государством с использованием специфической системы государственного заказа с обязательством государства оплатить закупки по соответствующим ценам в будущем. Использование системы государственного заказа требовало сложной системы квот и лицензирования. В некоторых случаях при получении займов от зарубежных стран и международных организаций процентные ставки по кредитам и цены на закупленные с их помощью товары также искусственно завышались, а сами кредиты частично использовались в менее важных направлениях. Разумеется, в результате подобной практики предприятия, у которых таким образом закупили продукцию, попадали в трудное финансовое положение, что в конце концов вылилось в образование цепочки неплатежей внутри страны — процесс, который было трудно остановить. Государство лишилось возможности закупать внутри страны в полном объеме товары, необходимые для выполнения договоренностей о бартерном обмене с Туркменистаном, а последовавшие трудности с использованием транспортного маршрута через Азербайджан — блокирование железнодорожного сообщения через Чечню — не позволяли нормально доставлять в Туркменистан и те товары, которые правительству удалось заготовить. В результате этих трудностей и ошибок сумма задолженности Грузии перед Туркменистаном за два года достигла приблизительно 500 млн долл. Общая внешняя задолженность страны выросла до миллиарда долларов.

Игнорирование в ходе приватизации интересов рабочих и служащих предприятий практически блокировало в 1992—1993 годах процесс приватизации и преобразования предприятий в акционерные общества.

Все это во многом и стало причиной энергетического кризиса, сочетавшегося с нецелевым использованием кредитов: потребители не возмещали реальную стоимость энергоресурсов (другими словами, внутренние цены на энергоресурсы и электроэнергию были абсурдно низкими); хроническая безответственность в части соблюдения технических норм не позволяла не только обновлять основные фонды, но и выполнять простой ремонт и техническое обслуживание; энергетическое оборудование, содержащее медные детали (в том числе и электропровода) постоянно разворовывалось для продажи в Турцию. Все вышеупомянутые факторы вызвали невиданное падение производства.

Кроме того, в условиях общего расстройтва бухгалтерского учета как в масштабах государства в целом, так и на уровне предприятий оказалось невозможно получать полную информацию о предприятиях и их деятельности. Это, в свою очередь, вело к искусственному преувеличению ставшего уже очевидным падения главных макроэкономических показателей, а на уровне предприятия помогало фирмам скрывать задолженность по уплате налогов.

Для этого этапа экономических реформ было характерно крайнее несовершенство регистрации и учета экономической деятельности иностранных субъектов, неэффективность таможенных процедур, массивная растрата товарных запасов, снижение экономической роли официальной заработной платы, нефиксируемое расширение теневой экономики и нецелевое использование гуманитарной помощи. В целом картина грузинской экономики была чрезвычайно мрачной.

«Минимальный шок при максимальной терапии»

В начале 1994 года глава государства Эдуард Шеварднадзе инициировал подготовку антикризисной программы макроэкономической стабилизации и системных изменений. Весной 1994 года началась ее реализация, и это положило начало *этапу исправления ошибок*, совершенных на более ранних этапах процесса реформирования экономики.

Этот новый этап экономической реформы также осложнялся рядом проблем неэкономической природы. К весне 1994 года военные действия в Абхазии уже подошли к концу. Конечно, этот факт в целом положительно повлиял на состояние экономики, но породил и новую проблему: на государственный бюджет тяжким бременем легла необходимость социальной защиты внутренне перемещенных лиц (ВПЛ).

Правоохранительные органы усилили борьбу с преступниками, чтобы улучшить криминогенную обстановку. Здесь удалось добиться определенных успехов, но до решения проблемы было еще далеко. Многие предприятия, например, не хотели сколько-нибудь существенно повышать объемы производства из боязни подвергнуться ограблению организованными преступными группами (включая полуофициальные) и другими преступными элементами.

С весны 1994 года правительство постепенно изменяло свое отношение к купону. Стандартная политика Международного валютного фонда (МВФ) состоит в том, что помощь предоставляют любой стране, которая располагает собственной валютой и чье правительство прилагает все усилия, чтобы эту валюту укрепить. Если бы Грузия оставалась в рублевой зоне, МВФ, без сомнения, предпочел бы работать с Россией — страной, эмитирующей рубль. Это обстоятельство подорвало позиции тех в парламенте и правительстве, кто, подобно спикеру парламента и министру финансов, выступали за то, чтобы страна оставалась в рублевой зоне: ведь они должны были бы открыто поддержать требование считать российский рубль единственным законным платежным средством. В то же время это обстоятельство укрепляло позиции тех во власти, кто с самого начала понимал: без собственной национальной валюты у грузинской экономики не будет никаких перспектив. Интересно, что в 1994 году в Кутаиси уже шел благородный, но, возможно, безнадежный эксперимент: городские власти там поддерживали хождение купона — это был единственный подобный регион во всей Грузии. Все это наряду с относительной стабилизацией грузинского купона и растущим обесцениванием рубля побуждало население относиться к купону более серьезно.

Благодаря усиливающейся твердости руководства НБГ продолжать неограниченную кредитную и денежную эмиссию было уже невозможно. Осенью 1994 года под очевидным давлением МВФ Банк отменил действовавшие ограничения на выдачу банками наличных средств. В результате ценность безналичных средств и наличных денег существенно сблизились.

С конца 1994 года по рекомендации МВФ Национальный банк Грузии начал регулирование банковской системы с использованием классических методов, широко применяемых в остальном мире. Наряду с решением многих других проблем это не позволяло коммерческим банкам и дальше постоянно работать в режиме овердрафт. Кроме того, со второй половины 1994 года начался процесс акционирования коммерческих банков.

Согласно программе, выработанной совместно с МВФ в сентябре 1994 года, цены на газ и электроэнергию были подняты до уровня мировых, цена хлеба повысилась в 285 раз, резко повысилась плата за проезд в метро и тарифы на другие коммунальные и транспортные услуги. Была повышена заработная плата бюджетников и пенсии, а также выплаты по системе социального страхования, но эти повышения значительно отставали от роста цен. Принятые меры позволили сильно сократить субсидии из бюджета, которые призва-

ны были компенсировать разрыв между ценами производителя и потребительскими ценами и между оптовыми ценами и реальными издержками производства. После этого курс грузинского купона существенно укрепился. Если перед повышением цен на хлеб один доллар стоил 5,3 млн купонов, то после повышения доллар оценивался уже в 2,4 млн купонов. Этот процесс продолжался: в конце 1994 года цены на хлеб снова выросли на 40% процентов, и в результате обменный курс купона стабилизировался на уровне один доллар = 1,3 млн купонов¹³.

К сожалению, Грузия не смогла добиться полной оплаты потребителями газа и электроэнергии. Однако если за потребленный газ и электроэнергию предприятия и население не платили или оплачивали только ничтожную часть причитающихся сумм, то стоимость хлеба оплачивалась населением почти в полном объеме. Задержки с взысканием платежей за газ и электроэнергию поощряли скептическое отношение к купону со стороны субъектов экономики: торговые организации, предприятия и банки задерживали переводы денежных средств и занимались спекуляциями на валютном рынке, неся при этом серьезные потери. Начиная с 1995 года, когда курс купона стабилизировался, своевременному взысканию задолженности мешала не только медлительность банков, но и действия некоторых местных органов власти, которые использовали эти суммы, чтобы временно залатать дыры в собственных местных бюджетах.

Кроме того, ложно толкуемая защита предприятий со стороны некоторых представителей правительства и страхи населения, часто необоснованные, относительно прекращения подачи газа и электроэнергии не позволяли принуждать к оплате задолженности путем прекращения услуг, что является нормальной практикой в экономиках рыночного типа. Снабжение населения Тбилиси газом приостанавливалось только в январе 1995 года. Более жесткая политика по возмещению стоимости хлеба проводилась в жизнь постепенно в первом и втором кварталах 1995 года.

Невозможность добиться оплаты стоимости газа и электричества в полном объеме означала также, что правительство не могло своевременно пересматривать цены на них, не нарушая общих обязательств по проведению реформ. Между тем из-за укрепления купона цены на газ и электроэнергию в долларовом выражении росли из месяца в месяц. Это искусственно увеличивало себестоимость продукции и тяжело отражалось, прежде всего, на работе промышленных предприятий. После пересмотра своих обязательств перед МВФ правительство Грузии снизило цены в купонах. Так, с апреля 1995 года цены на газ были снижены на 35%, а на электроэнергию — на 25%. Одновременно начиная с июня 1995 года правительство Грузии отказалось от централизованных закупок газа. Теперь вместо правительства закупать газ должны были непосредственные потребители: грузинская государственная энергетическая компания «Сакэнерго», крупные промышленные предприятия и муниципалитеты. Чтобы создать возможность для таких прямых закупок газа потребителями, была фактически отменена грузинская система взаимозачетов, о которой говорилось выше.

Все это поставило на повестку дня требование покончить с квотами и упростить лицензирование, и этот процесс вскоре начался. Систему квот полностью отменили (отмена вступила в силу 1 июня 1995 г.), а лицензирование сохранилось только для ограниченного перечня товаров¹⁴. Был также восстановлен порядок в том, что касается зарубежных заимствований и использования заимствованных средств. За основу были принята практика, сложившаяся в связи с первыми полученными Грузией кредитами от

¹³ Wang J.-Y. From Coupon to Lari: Hyperinflation and Stabilization in Georgia // *Caucasica. The Journal of Caucasian Studies*, 1998, Vol. 1; Wellisz S. Georgia: A Brief Survey of Macroeconomic Problems and Policies // *Studies & Analyses, Working Papers*, No. 87. Warsaw: CASE, 1996.

¹⁴ См.: Papava V., Beridze T. Industrial Policy and Trade Regime in Georgia // *Eurasian Studies*, 1996/1997, Vol. 3, No. 4.

МВФ и Всемирного банка. В декабре 1994 года Грузия получила первый транш кредита МВФ в рамках механизма финансирования системных преобразований (примерно 39 млн долл.).

Важнейшим шагом к наведению порядка в финансовой системе Грузии следует считать утверждение парламентом в начале 1995 года, после двухлетнего перерыва, государственного бюджета. Реальное значение данного факта заключается в том, что доходы и расходы бюджета были сбалансированы без обращения к кредитной и денежной эмиссии. В 1995 году только 47% расходов государственного бюджета покрывались за счет поступления налогов, а остальные 53% должны были покрываться за счет обращения в деньги полученной в рамках гуманитарной помощи пшеницы и муки (мобилизация доходов от продаж в государственный бюджет). В результате такой меры несбалансированный бюджет удалось сбалансировать без денежной эмиссии. Это стало возможно благодаря помощи доноров — стран и институтов, стремившихся таким образом содействовать реформам в Грузии. К сожалению, достичь запланированных макроэкономических показателей для первых двух кварталов не удалось, хотя реальное положение дел существенно улучшалось от месяца к месяцу.

При поддержке и активных усилиях МВФ большинство стран-кредиторов, которым Грузия была должна приблизительно миллиард долларов, согласились на реструктурирование ее долга. Это позволило МВФ перевести в конце июня 1995 года второй транш кредита в рамках механизма финансирования системных преобразований (примерно 44 млн долл.) и предоставить Грузии резервный кредит (примерно 113 млн долл.). Все это, как ожидалось, должно было помочь сохранению финансовой стабильности в Грузии, а также создать условия для проведения денежной реформы и позволить выпустить в обращение национальную валюту (лари), не повторяя ошибок, ранее допущенных правительством при введении купона¹⁵.

Ожидалось, что обменный курс национальной валюты останется неизменным до конца 1995 года. После июля 1995 года цены на хлеб выросли в среднем на 7%, в то время как заработная плата в бюджетном секторе увеличилась в среднем на 50%. На осень 1995 года была запланирована либерализация цен на хлеб. Ожидалось, что это можно будет сделать в результате планировавшейся ликвидации государственной монополии в этой сфере.

С 1 июля 1995 года минимальная месячная заработная плата занятых в бюджетном секторе составляла всего 2,69 долл., а максимальная — 12,69 долл. Это, конечно, очень мало, но нужно вспомнить, что еще в начале сентября 1994 года минимальная зарплата была меньше, чем десять центов, а максимальная — немногим больше доллара (все оценки сделаны на основе наиболее распространенного тогда обменного курса, без поправок на паритет покупательной способности).

Если рассматривать развитие реформ в стране по секторам, то наиболее энергично они проводились в системе здравоохранения, где проект реформы был разработан в тесном сотрудничестве с экспертами Всемирного банка. В сфере здравоохранения начался постепенный переход к платному медицинскому обслуживанию и формированию системы медицинского страхования.

В мае 1994 года глава государства издал указ, согласно которому персоналу предприятия предоставлялись преимущественные права в процессе акционирования. Это ускорило акционирование предприятий. Одновременно поощрялась и приватизация путем прямой покупки предприятий. В 1995 году в Грузии, как и во многих других посткоммунистических странах, началась бесплатная раздача части государственной

¹⁵ См.: *Какулия М.* До и после введения лари: национальная валюта Грузии в ретроспективе. В кн.: Центральная Евразия: национальные валюты.

собственности населению посредством ваучеров¹⁶. Этот подход оправдывался необходимостью дать каждому справедливый шанс приобрести активы в ходе приватизации¹⁷.

Стратегию шоковой терапии в 1994—1995 годах можно определить как «минимальный шок при максимальной терапии». Ее успех опирается на парадокс, воплощенный в формуле «чем хуже, тем лучше». Ведь когда под угрозой оказывается будущее страны и ее выживание, не возникает вопрос, действительно ли необходимо применять шоковую терапию: при подобных обстоятельствах у страны просто нет выбора, а положительный результат почти гарантирован. Такую ситуацию можно было бы определить и как «мягкий большой взрыв»¹⁸.

З а к л ю ч е н и е

Переход к рыночной экономике встал в Грузии на повестку дня сразу же после восстановления независимости. К несчастью, на первых порах шаги к рыночной экономике были явно непоследовательными. Более поздняя попытка слепо копировать польскую модель шоковой терапии также, к сожалению, не привела к успеху, что неудивительно, поскольку Грузия на тот момент не имела даже собственной денежной системы.

Неудача шоковой терапии в Грузии дала зеленый свет популизму в экономической политике страны. В результате в 1993—1994 годах страна не имела утвержденного парламентом государственного бюджета. Страна попала в гиперинфляционную спираль, и ее временную валюту — купон Национального банка Грузии — не желали принимать ни рынки, ни население.

В стране, столкнувшейся с очевидной угрозой экономического краха, были предприняты шаги по достижению макроэкономической стабильности. Среди них следует прежде всего отметить жесткую кредитно-денежную политику, либерализацию цен на хлеб и повышение бюджетной дисциплины. В результате шоковая терапия, которая началась за несколько лет до того, была успешно проведена и в 1995 году макроэкономическая стабильность в Грузии была достигнута. Это дало возможность успешно провести денежную реформу, которая и завершила собой первое поколение посткоммунистических реформ в экономике Грузии.

¹⁶ См.: *Silagadze A., Beridze T.* Note on Privatization in Georgia. В кн.: *Economic Transition in Russia and the New States of Eurasia* / Ed. by B. Kamiński. New York: M.E. Sharpe, 1996.

¹⁷ См.: *Папавя В.* Приватизация основных факторов производства. P. 92—97.

¹⁸ См.: *Papava V.* Necroeconomics: The Political Economy of Post-Communist Capitalism (Lessons from Georgia). New York: iUniverse, 2005. P. 23—24; *Papava V.* On the Theory of Post-Communist Economic Transition to Market // *International Journal of Social Economics*, 2005, Vol. 32, No. 1/2. P. 85—86.