

СОВРЕМЕННЫЕ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКИЕ МОДЕЛИ

А. Бобровников,

кандидат экономических наук,
ведущий научный сотрудник

В. Теперман,

кандидат экономических наук,
заместитель директора
(Институт Латинской Америки РАН)

ЛАТИНОАМЕРИКАНСКИЕ МОДЕЛИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Последнее десятилетие XX века отмечено кардинальной сменой моделей социально-экономического развития в большинстве стран Латинской Америки. На протяжении двух-трех десятилетий практически все государства региона руководствовались моделью, разработанной еще в начале 50-х годов экспертами Экономической комиссии ООН для Латинской Америки и Карибского бассейна (ЭКЛА) во главе с ее первым Исполнительным секретарем – аргентинским экономистом Раулем Пребишем. Авторы модели “периферийной экономики” отошли от постулатов неоклассической теории и выступили за осуществление в латиноамериканских странах структурных преобразований на основе проведения импортозамещающей индустриализации. Сторонники теории периферийной экономики критически воспринимали и модель сравнительных преимуществ в международном разделении труда Хекшера-Олина-Самуэльсона, подчеркивая неравноправный характер отношений развивающихся стран и центров мировой экономики. Поэтому особая роль в преодолении относительного отставания стран Латинской Америки в технологической и хозяйственной области отводилась развитию процессов экономической интеграции и регионального сотрудничества. Именно этот аспект позволяет говорить о начале формирования в 60-70-е годы элементов региональной модели развития, хотя данный процесс был во многом приостановлен в 80-е годы.

Ведущую роль в реализации модели, предложенной ЭКЛА, призвано было играть государство, выступавшее не только в качестве регулятора макроэкономической политики, но и непосредственного субъекта хозяйствования. В течение длительного времени следование политике замены импорта способствовало созданию новых производств в латино-

американских странах, модернизации их хозяйственной структуры и поддержанию достаточно высоких темпов экономического роста.

Уже к концу 60-х годов проявились первые признаки недостаточности простой замены импорта для дальнейшей трансформации экономик латиноамериканских государств. С наибольшими трудностями столкнулись малые страны, никогда не обладавшие емким внутренним рынком, которые изначально со значительно меньшим основанием могли рассчитывать на успех в проведении политики импортозамещающей индустриализации. Если в отношении крупных латиноамериканских стран правомерен тезис об “исчерпании возможностей” прежней модели, то применительно к малым государствам более резонно говорить о недостаточной ее эффективности с самого момента внедрения в практику. Демонстрационный эффект стран Восточной Азии показал важность усиления экспортной ориентации в экономике. Некоторая модификация латиноамериканской модели развития в этом направлении началась в 70-х годах, однако реальные результаты были получены лишь в Мексике благодаря развитию сборочных производств на границе с США, а также в крайне ограниченной группе малых карибских государств (Багамы, Барбадос).

Трудности в мировом хозяйстве, порожденные первым нефтяным кризисом, показали, что прежняя экономическая модель неспособна противостоять воздействию внешних шоков. В странах Латинской Америки, большинство из которых не являлись крупными нефтеэкспортерами (очевидное исключение составляли только Венесуэла и Мексика), росла экономическая нестабильность, выразившаяся в увеличении бюджетных дефицитов, резком ускорении темпов инфляции, стремительном нарастании внешней задолженности. Как следствие, усилилась социальная и политическая напряженность. К середине 70-х годов стало очевидным, что под напором набирающей силу глобализации внешние условия для латиноамериканских стран кардинально изменились. К началу 80-х годов несовершенство прежней модели оказало воздействие и на страны-экспортеры нефти. Пытаясь на основе поступлений от нефти кардинально изменить структуру экономики, эти государства приступили к реализации многочисленных амбициозных проектов развития, крайне неэффективно расходовали ресурсы и во все большей степени жили в кредит.

Некоторая корректировка сложившейся модели, в частности за счет стимулирования роста так называемого нетрадиционного экспорта, оказалась явно недостаточной для решения внутренних проблем региона. На повестку дня встал вопрос о переходе к принципиально иной модели развития, способной обеспечить включение региона в глобализирующуюся мировую экономику. Промедление в вопросе смены модели, попытки ограничиваться полумерами чрезвычайно дорого обошлись государствам Латинской Америки. В 1982 г. они вступили в эпоху продолжительного спада, вошедшего в историю как “долговой кризис”, который

на определенном этапе угрожал стабильности всей мировой финансовой системы. 80-е годы оказались для подавляющего большинства латиноамериканских стран "потерянным десятилетием", но именно хронический валютно-финансовый кризис стимулировал переход на новую модель развития.

В поисках новой модели

Начиная с конца 70-х годов в странах Латинской Америки предпринимались неоднократные попытки преодолеть депрессию и восстановить динамику экономического роста. Однако это не давало ощутимых положительных результатов. Причины неудач следует связывать прежде всего с тем, что антикризисная политика носила поверхностный, конъюнктурный характер, осуществлялась методом проб и ошибок. В условиях глубокого внутреннего кризиса такая политика не имела достаточной поддержки населения, а внешнеэкономическая ситуация в 80-е годы продолжала оставаться крайне неблагоприятной. В этой связи показательно, что антикризисные мероприятия 70-х-80-х годов именовались программами "ajuste" (в переводе с испанского – отладка, наладка). По сути дела подобными антикризисными мерами правительства старались лишь отладить хозяйственный механизм с тем, чтобы он мог адаптироваться к ухудшавшейся внутренней и внешней конъюнктуре. Обычно стабилизационно-адаптационные программы не были ориентированы на поиск новой модели развития, а сводились к попыткам за счет использования очень ограниченного числа инструментов макроэкономической политики стабилизировать ситуацию в хозяйстве. Характерно, что на первоначальном этапе в ряде стран предпринимались меры по укреплению прежней модели, основывавшейся на государственном капитализме. В частности, первой реакцией мексиканского руководства на разразившийся кризис задолженности стала национализация частных коммерческих банков с целью сосредоточить в руках государства все потоки капитала.

Поскольку проблемы реального сектора в период спада отошли на второй план, а главное внимание уделялось преодолению инфляции и демонетизации, то наиболее часто в качестве основного элемента стабилизации избирался валютный курс. В конце 70-х годов Аргентина, Уругвай и Чили реализовали программы, получившие название *Tablita*, или "табличка" (испанский синоним "ползучей привязки курса национальной валюты к доллару США). Программы носили ортодоксальный характер и ставили целью повысить степень устойчивости экономики исключительно за счет привязки курса, оставляя без внимания другие направления и механизмы макроэкономической политики. В Уругвае и Чили реализация программы позволила на первом этапе существенно

снизить уровень ставок на заемные средства, а в Аргентине перейти к реальной положительной ставке, следствием чего стали активизация кредитных операций и оживление экономической деятельности. Однако вскоре дали себя знать такие негативные последствия этих программ, как рост денежной массы, завышение реального курса национальной валюты, ухудшение состояния торгового и платежного баланса. В 1981 г. Аргентина, где уровень инфляции практически не сократился, а в 1982 г. Уругвай и Чили прекратили реализацию программ.¹

В течение довольно короткого срока латиноамериканские государства убедились, что за счет лишь одной составляющей макроэкономической политики невозможно обеспечить экономическую стабильность. Во второй половине 80-х годов Аргентина и Бразилия сделали попытку достичь стабилизации за счет *гетеродоксальных программ*: соответственно плана "Аустрал" и плана "Крузадо", названных так по новым денежным единицам с фиксированным паритетом к доллару США. На этот раз программы носили более комплексный характер и наряду с фиксацией курса предусматривали реализацию ряда других мер в сфере макроэкономической политики.

В частности, составными элементами плана "Крузадо", принятого в начале 1986 г., были замораживание заработной платы, розничных цен и ипотечных платежей, запрещение индексации новых контрактов на срок до одного года и введение механизма, по которому зарплата могла повышаться только в случае роста индекса розничных цен более чем на 20%.² Таким образом, план "Крузадо" основывался на государственном контроле над ценами и зарплатой в не меньшей степени, чем на фиксированном паритете денежной единицы. Именно трудности с поддержанием уровня цен и доходов стали главной причиной неудачи плана, и в том же 1986 г. Бразилия вернулась к режиму "ползучей привязки". Однако ущерб, нанесенный валютным резервам страны, оказался столь значительным, что в феврале 1987 г. правительство объявило о приостановлении выплаты процентов иностранным кредиторам, практически объявив односторонний мораторий.³ В результате к концу 80-х годов курс национальной валюты стал пересматриваться Центральным банком ежедневно.

Введенный в действие в мае 1985 г. в Аргентине план "Аустрал" также оказал только кратковременное положительное воздействие на уровень инфляции. Его провал вызвал рост уровня розничных цен до четырехзначных показателей в 1989-1990 гг.

¹ IMF. Khamis M. Credit and Exchange Rate-Based Stabilization. WP/96/51, Washington D.C., 1996, p.7, 13, 15.

² Coes D.V. Macroeconomic Crises, Policies and Growth in Brazil, 1964-1990. The World Bank, Washington D.C., 1995, p.24.

³ *ibid.*, p.25

Лишь постепенно на смену разрозненным стабилизационно-адаптационным программам приходят более комплексные мероприятия, связывающие воедино отдельные компоненты макроэкономической политики, что дает основание говорить о начале формирования новых моделей социально-экономического развития. Первой страной региона, предпринявшей шаги по коренному пересмотру старой модели еще в середине 70-х годов, стала Чили. Основные же очертания ее новой модели окончательно определились к середине следующего десятилетия. В 80-е годы чилийскому примеру последовали Боливия, Мексика и Ямайка, а в начале 90-х годов новую модель развития полностью или частично начала внедрять основная масса государств региона.

Однако даже во второй половине 80-х годов отдельные латиноамериканские страны не оставили попыток в несколько измененном виде использовать принципы прежней модели социально-экономического развития. Наиболее ярким примером является программа правительства Перу, которое не ограничилось только национализацией кредитной системы (как ранее – в Мексике), а сделало попытку использовать для стимулирования экономического роста неортодоксальную модель расширения внутреннего спроса. С этой целью были заморожены цены и обменный курс национальной валюты, повышена заработная плата, снижены налоги и ставки в банковской системе, стали осуществляться государственные программы, обеспечивающие создание новых рабочих мест. Фактический возврат к прямому государственному управлению экономикой наряду с ограничением погашения внешней задолженности 10% экспортных доходов на первых порах вызвал настоящий бум: в 1986 г. ВВП увеличился на 11,3%, в 1987 г. – на 7,8%, а реальная зарплата за те же годы – на 14,4 и 8,7%. Но уже в 1988 г. рост бюджетных затрат привел к истощению финансовых ресурсов, падению инвестиций, валютных резервов и импорта капитальных товаров и компонентов производства. В результате производство сократилось на 9%, реальная зарплата – на 23%, тогда как индекс розничных цен возрос до 668%.¹ Попытка использовать старую модель в новых условиях привела к тому, что ситуация в экономике Перу к концу 80-х годов оказалась хуже, чем в других крупных и средних странах Латинской Америки. Очевидно поэтому с 1990 г. после избрания президентом страны А.Фухимори именно Перу выделяется на общерегиональном фоне наиболее активными и последовательными шагами по переходу на новую модель социально-экономического развития.

При всех различиях в поведении национальных экономик становление новых моделей в 90-е годы прошло под знаком неолиберальных идей, получивших концентрированное выражение в так называемом

¹ Mac Donald S. B., Fauriol G. A. *Fast Forward. Latin America on the Edge of the 21st Century*. Transaction Publishers. New Brunswick and London, 1997, p. 208-210.

Вашингтонском консенсусе (ВК). Эта концепция появилась в конце 80-х годов и была предложена сотрудником Института международной экономики Дж. Вильямсоном. По признанию самого автора, первоначально она задумывалась как рецепт преодоления структурного кризиса конкретно в странах Латинской Америки и лишь спустя несколько лет стала восприниматься как своего рода “неолиберальный” манифест. Успех практического воплощения Вашингтонского консенсуса во многом определялся тем, что он получил поддержку ведущих международных финансовых организаций – МВФ, Всемирного банка, Агентства по международному развитию США, Межамериканского банка развития (МАБР). Начало 90-х годов можно считать временем завершения разработки скоординированной экономической политики, которую МВФ, Всемирный банк и ведущие индустриальные страны рекомендовали всем пораженным кризисом развивающимся государствам, а позже – и странам с переходной экономикой.

Основные положения “Вашингтонского консенсуса” в его первоначальном, так сказать, “латиноамериканском” варианте сводились к следующему:

1. *Бюджетная дисциплина.* Дефицит консолидированного бюджета не должен превышать резервов, которые позволяют профинансировать его без применения инфляционного налога. Это предполагает поддержание первичного профицита на уровне нескольких процентов ВВП в целях обслуживания внешней и внутренней государственной задолженности. Дефицит по текущим статьям (без учета процентных выплат по долгам) следует удерживать в пределах не выше 3% ВВП.

2. *Приоритеты в государственных расходах.* Следует перераспределять финансовые ресурсы из сфер, куда они направлялись преимущественно по политическим мотивам (управление, оборона, масштабные субсидии и амбициозные проекты), в базовое здравоохранение, основное образование и инфраструктуру с тем, чтобы улучшить их распределение и повысить эффективность использования.

3. *Налоговая реформа.* Расширение налоговой базы при снижении уровня налоговых ставок с целью усиления стимулирования хозяйственной деятельности и более справедливого распределения налогового бремени при сохранении прогрессивной шкалы налогообложения. Улучшение управления налогами – важный элемент расширения налоговой базы. Последняя должна включать налоги на доходы от активов, размещенных за рубежом (беглый капитал) и т.п.

4. *Финансовая либерализация.* Ее задача – развитие рыночных механизмов регулирования процентных ставок. Однако при длительном отсутствии доверия между кредиторами и заемщиками уровень ставок, определяемый исключительно рыночной конъюнктурой, может быть на-

столько высоким, что подорвет платежеспособность государства и жизнеспособных предприятий реального сектора. В таких случаях следует отказаться от льготных условий кредитования "привилегированных" заемщиков, с тем чтобы выйти на умеренные положительные реальные ставки. Предложенный подход не только не затормозит, а ускорит дерегулирование финансовой сферы. Но при отсутствии или неэффективности механизмов регулирования финансовых потоков в развивающиеся государства это чревато опасностью подрыва процессов стабилизации и нормального функционирования их финансовых рынков.

5. *Обменные курсы.* Страны нуждаются в едином обменном курсе (по крайней мере, для торговых операций). Его уровень должен стимулировать быстрый рост нетрадиционного экспорта. Регулирование курса должно осуществляться таким образом, чтобы поддерживать уверенность экспортеров в сохранении конкурентоспособности и в будущем.

6. *Либерализация торговли* – один из краеугольных камней ВК. Ее необходимость определяется интенсивным ростом мировой торговли, вдвое опережающим прирост ВВП в последние полтора десятилетия. Существующие количественные ограничения следует быстро заместить таможенными тарифами. Последние должны сокращаться до унифицированного уровня в 10% (в крайнем случае – 20%). Рекомендации относительно сроков достижения этой цели колеблются в широких пределах от 3-х до 10-ти лет. Существуют расхождения во взглядах и на вопрос о целесообразности замедления процесса либерализации в случае ухудшения макроэкономической ситуации под влиянием спада производства и роста дефицита платежного баланса.

7. *Прямые иностранные инвестиции.* Необходимо устранить барьеры для их привлечения. Иностранные и отечественные фирмы должны получить возможность конкурировать на равных условиях.

8. *Приватизация.* Государственные предприятия должны быть приватизированы. Столь решительная формулировка подчеркивает приоритет смены собственника без учета эффективности управления ими со стороны новых владельцев, а также условий приватизации (доходы бюджета и инвестиции), влияния на занятость и социальную сферу. Приватизация естественных монополий вместо развития конкурентной среды грозит порождением новых, частных монополий.

9. *Дерегулирование.* Правительства должны отменить законы и постановления, лимитирующие хозяйственную деятельность, и не предпринимать действий, препятствующих появлению и функционированию новых хозяйственных субъектов или ограничивающих конкуренцию. Вся последующая регулирующая деятельность должна базироваться на таких критериях, как безопасность, защита окружающей среды и рациональный надзор над деятельностью финансовых институтов.

10. *Права собственности.* Законодательство в этой области должно надежно защищать права собственности и распространяться и на неформальный сектор.¹

Примерно в то же время оформилась и другая стратегическая концепция – “Трансформация производства при устойчивом развитии общества”, которую предложили ведущие эксперты ЭКЛА. По целому ряду конкретных рекомендаций она существенно отличалась от “Вашингтонского консенсуса”, хотя нет оснований рассматривать эти стратегии как жестко альтернативные. В конечном счете они предполагали решение сходного круга проблем, с которыми столкнулись страны Латинской Америки на выходе из “потерянного для развития” десятилетия.

Определенное сходство обеих рассматриваемых стратегий развития определялось тем, что они предлагали правительствам латиноамериканских стран вариант модернизации хозяйственных структур в целях ликвидации ряда экономических дисбалансов и достижения более устойчивого роста. При этом обе стратегические программы носили характер внешних рекомендаций для правительств стран Латинской Америки. Вместе с тем, следует принимать во внимание тот факт, что ВК – плод разработок узкого круга международных организаций и нескольких индустриальных стран. Объекты приложения постулатов ВК из числа развивающихся государств и стран с переходной экономикой практически не участвовали в его формировании. Однако исполнение его основных позиций стало неременным условием предоставления новых кредитов МВФ для всех стран Латинской Америки. Стратегия же ЭКЛА, будучи набором желательных рекомендаций (не обязательных для исполнения правительствами стран региона), была подготовлена латиноамериканскими специалистами, хорошо знающими проблемы региона и заинтересованными в поисках схем, минимизирующих социальные издержки неизбежного процесса структурных реформ. Проблемам социальной справедливости и повышения качества жизни населения Латинской Америки в программе ЭКЛА отведено немало места.

Сравнение двух указанных стратегий показывает, что теоретическую базу ВК составили идеи свободного рынка и экономического неолиберализма. Стратегические разработки ЭКЛА опирались на теоретические представления об особенностях развития стран “запоздалой индустриализации”, в частности, на основе сравнительного анализа структуры хозяйства и экономического поведения ведущих стран Латинской Америки с государствами Восточной Азии, сумевшими в 70-80-е годы резко оторваться от основного массива развивающихся стран.

Соответственно, приверженцы ВК в качестве главного препятствия на пути стабильного экономического роста рассматривали активное

¹ The Political Economy of Policy Reform, Institute for International Economics, Washington, 1994, pp.17-19, 25-28.

вмешательство государства в экономику, некомпетентность его органов, неэффективность предприятий госсектора, требующих огромные субсидии. Именно поэтому рецепты в духе ВК во многом напоминали рекомендации неоклассической школы теоретической экономики конца XIX – начала XX в. Были только два очевидных “нововведения”. С одной стороны, приватизация – механизм перестройки госсектора, который до этого активно расширялся в течение нескольких десятилетий по рецептам кейнсианства. С другой стороны, проблема социальных и экологических издержек проводимых преобразований – результат резкого усиления давления человека на природные ресурсы в XX столетии и чрезвычайно возросшего разрыва в уровнях доходов в отдельных сегментах планетарного хозяйства.

Сторонники региональной программы считали основной причиной бед стран Латинской Америки внутренние структурные деформации, которые не были преодолены в период импортозамещающей индустриализации и в полной мере дали себя знать в условиях структурного кризиса. Стратегия ЭКЛА строилась, исходя из представлений, заложенных в известной концепции “периферийной экономики”, “периферийного капитализма”. В своих последних обобщающих работах наиболее известный представитель этого направления теоретической мысли Рауль Пребиш сумел дать полную картину периферийной модели экономики в XX столетии, но описывал он устоявшуюся систему отношений. Следует учитывать, что в 80-е и особенно 90-е годы латиноамериканские государства вступили в период интенсивной трансформации хозяйственных систем, когда последние неизбежно теряют внутреннюю устойчивость. Среди основных факторов нужно упомянуть по меньшей мере три.

Во-первых, процесс глобализации активно воздействует на региональную экономику, определяя, в частности, взрывной рост слабо регулируемых местных фондовых рынков, интенсивное перераспределение собственности под воздействием “эпидемии” корпоративных слияний во всех сегментах мировой экономики, переориентацию части латиноамериканских предпринимателей на международные спекулятивные операции.

Во-вторых, на структурные кризисы в странах Латинской Америки накладываются кризисные процессы, связанные с переходом от индустриальной к постиндустриальной цивилизации, что дает себя знать прежде всего в “развале” традиционного рынка рабочей силы, гипертрофии неформальной экономики, росте нелегального предпринимательства, интенсивном размывании среднего класса в условиях скачкообразного повышения неравномерности в распределении доходов.

В-третьих, технологическая модернизация продолжает проходить со скоростью курьерского поезда. Ограниченное число “успевших сесть в него” фирм и корпораций получают неоспоримые преимущества на

рынке, а основная масса традиционных предприятий оказывается в стороне, быстро скатываясь на маргинальные позиции.

И хотя стратегия “трансформации производства при устойчивом развитии общества” была принята десятилетие назад, она в определенной мере учитывала эти новые тенденции. С точки зрения приоритетных целей она ориентировала латиноамериканские государства на широкую технологическую модернизацию всех звеньев производства и переход к выпуску товаров и услуг, способных выдержать конкуренцию на международном уровне. В настоящее время данный подход рассматривается как составная часть более широкого процесса смены модели участия стран Латинской Америки в международном разделении труда.

В числе других приоритетов, выделенных в стратегии ЭКЛА, нужно упомянуть ориентацию на достижение сбалансированного развития всех сегментов национальных экономик путем введения “непреференциального режима” (в сферах внешней и внутренней торговли, доступа к кредитам и т.п.), особый приоритет программам региональной интеграции и налаживанию разносторонних производственно-технологических связей между различными звеньями национальных хозяйств (государством и частным сектором, крупными и мелкими предприятиями, сельским хозяйством и промышленностью и т.п.), а также постановку проблемы устойчивого развития, ставшую во второй половине 90-х годов одним из центральных стратегических ориентиров стран Латинской Америки.

Наиболее существенное различие между программами состояло в их ориентации. ВК по существу представлял собой среднесрочную программу (условно говоря, на 90-е годы), осуществляемую прежде всего через перестройку системы внешнеэкономических отношений латиноамериканских государств. Что касается некоторых изменений во внутриэкономической политике (в сферах борьбы с инфляцией и стимулирования экономического роста, регулирования госбюджета и банковского сектора), то они были призваны обеспечить выполнение упомянутой главной задачи.

Программа ЭКЛА носит более долгосрочный характер и фактически ориентирована на XXI век. В 90-е годы она не смогла стать реальной альтернативой ВК. Расходуя огромные средства на обслуживание внешнего долга и реализацию стабилизационных программ, латиноамериканские правительства были крайне ограничены в средствах для перестройки рынков труда, развития системы образования, создания устойчивых каналов для привлечения высоких технологий, освоения новых запасов полезных ископаемых.

При выборе новой модели развития в конце 80-х – начале 90-х годов страны Латинской Америки были вынуждены в первую очередь руководствоваться положениями ВК, что в немалой степени было обусловлено их практической поддержкой со стороны развитых стран и международ-

ных финансовых организаций. Не случайно термин “неолиберальные” наиболее широко используется по отношению к реформам, проводящимся в государствах региона в последние 10 лет. Однако вышесказанное не означает, что ряд концепций, практически не затрагиваемых постулатами ВК, не использовался при разработке моделей социально-экономического развития. В частности, в более крупных странах региона, в соответствии с рекомендациями ЭКЛА, значительное внимание уделяется развитию высоких технологий, для стимулирования которых, особенно на начальном этапе, могут применяться инструменты, унаследованные от прежней модели: высокий уровень таможенной защиты, количественные ограничения на импорт, государственное субсидирование, лимиты на участие иностранного капитала. Достаточно сослаться на “войну” в сфере информатики между США и Бразилией. Бразилия пошла на уступки только после того, как в стране была создана достаточно надежная база для развития собственных информационных технологий.

В большинстве стран Латинской Америки на становление новой модели развития оказали влияние интеграционные процессы, с новой силой развернувшиеся в регионе в 90-е годы и целиком поддерживаемые ЭКЛА. В отличие от прежней модели, качественно поменялась конечная цель региональной интеграции, развитие которой должно было обеспечить странам латиноамериканского региона выход на уровень международной конкуренции.¹ Взаимное хозяйственное сближение участников интеграционных группировок сказалось не только на внешнеэкономическом секторе этих стран. Его влияние постепенно распространяется на иные направления их макроэкономической политики. Так, в большинстве англоязычных государств Карибского бассейна, являющихся членами Карибского сообщества, по существу с колониальных времен сохранялась налоговая система, основу поступлений которой составляли налоги и сборы с внешнеторговых операций. После того, как эти страны в 4 этапа внедрили единый таможенный тариф, максимальная ставка которого не превышает 20%, для компенсации потерь в бюджетных поступлениях многие из них были вынуждены приступить к осуществлению налоговой реформы. Те страны, где была создана более современная и гибкая налоговая система, смогли пойти на следующий шаг и резко ограничить контроль над ценами и размеры субсидий, что было характерными чертами прежней модели развития. Этот пример свидетельствует об отмеченном ранее отсутствии жестких противоречий между концепциями ВК и ЭКЛА. В данном случае их влияние на разработку макроэкономической политики оказалось сходным.

Вместе с тем реальная экономическая политика нередко выходит за рамки, изначально установленные стратегией развития. Так, в случае

¹ CEPAL. Transformaciyn productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de Amйrica Latina y el Caribe en los аcos noventa. Santiago de Chile, 1990, p. 103.

Мексике основное значение для реализации модели, направленной на “вписывание” в мировое хозяйство на новых условиях, приобрело участие в Североамериканской зоне свободной торговли (НАФТА) вместе с США и Канадой. Начиная с 1994 г., сотрудничество в этой организации по существу стало центральным фактором, определяющим мексиканскую стратегию социально-экономического развития. Естественно, что подобное воздействие на развитие мексиканской экономики не было предусмотрено ни “Вашингтонским консенсусом”, ни концепциями ЭКЛА.

Следует заметить, что по мере накопления конкретного опыта неолиберального реформирования в разных странах региона “ореол рынка” все больше тускнеет, а возможность разработки некой универсальной модели развития начинает вызывать серьезные сомнения. Своеобразным проявлением этого процесса стало активное участие латиноамериканских государств в обсуждении проблемы “устойчивого развития”, начатое в 1992 г. по инициативе ООН (конференция в Рио-де-Жанейро). Новый подход в широком его понимании может стать ответом стран региона на вызовы процесса глобализации.

Отсюда становится понятным, почему программа устойчивого развития, в которой даже не обсуждаются наиболее важные с точки зрения неолиберальной теории проблемы экономического роста и стабилизации, вызвала такой интерес в развивающихся странах и некоторых государствах с переходной экономикой. В ней закладываются основы модели долгосрочного развития, которая волей-неволей должна учитывать общие сдвиги в процессе глобализации рынков факторов производства – важнейшего условия выхода на конкурентоспособные преимущества.

В целом, в начале 90-х годов были найдены составляющие новой модели развития, начало реализации которых на практике позволило добиться определенной макроэкономической стабилизации, наладить инвестиционный процесс и запустить механизм экономического роста. При ее внедрении в жизнь выявились следующие особенности:

- меры макроэкономической стабилизации сопровождались серьезной структурной перестройкой экономики;
- реформирование производилось командами единомышленников – целеустремленно и довольно последовательно в рамках общей концепции экономической политики, ее целей и задач;
- преобразования протекали в условиях “гарантированного” минимума (а нередко и более широкой) внутренней политической поддержки при отсутствии иных общественно признанных моделей трансформации;
- переход к новой модели происходил в условиях, когда большинство стран региона смогло восстановить институты представительной демократии, что повысило доверие населения к официальной политике;
- становлению новой модели в первой половине 90-х годов благоприятствовало улучшение внешней конъюнктуры, в том числе оживле-

ние деловой активности на мировом рынке, понижение среднего уровня ссудного процента, создание и использование механизма реструктуризации задолженности стран-дебиторов со средним уровнем развития (план Брейди).

Однако в большинстве случаев пока еще преждевременно говорить об оформлении новой модели социально-экономического развития. К тому же, в отличие от модели импортозамещающей индустриализации, практиковавшейся почти повсеместно (за исключением микросоциальных Карибского бассейна, население каждого из которых не превышало 300 тыс. человек), реализация новой парадигмы развития существенно отличается в различных странах континента.

Преимущественно эндогенный характер складывающейся модели развития характерен, в первую очередь, для крупных и средних государств Латинской Америки, которые по своим основным социально-экономическим характеристикам причисляются к группе “нарастающих рынков” (emerging markets): Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Колумбия, Мексика, Перу, Чили. Эти страны в той или иной степени обладали внутренними предпосылками для перехода к неолиберальной модели после того, как стратегия замены импорта собственным производством исчерпала свои возможности. В них существовал достаточно развитый по латиноамериканским масштабам частный сектор и необходимый минимум рыночной инфраструктуры (коммерческие банки, фондовые биржи, рынок государственных и корпоративных ценных бумаг и т.д.).

Тем не менее, даже применительно к этой наиболее продвинувшейся по пути реформ группе стран региона пока преждевременно говорить об устоявшейся модели развития. Латиноамериканский опыт свидетельствует, что общее направление реформ и скорость их осуществления во многом зависят от изначальных установок президентов и их команд. Пожалуй, наиболее наглядным примером резких колебаний в определении основных целей модели и стратегии их достижения является Венесуэла. В 1989 г. она пошла по пути ускоренной либерализации экономики с применением элементов “шоковой терапии”. В 1994 г. после избрания на пост президента Р.Кальдеры начался стремительный откат к прежней модели государственного капитализма. Его кульминацией стало введение фиксированного курса национальной валюты, возрождение государственного контроля над ценами и валютными операциями. В 1996 г. после заключения очередной программы сотрудничества с МВФ страна вернулась на путь неолиберальной трансформации, проводившейся однако намного более замедленными темпами, чем в период 1989-1993 гг.¹ В конце 1998 г. после прихода к власти У.Чавеса, склонного к проведе-

¹ См. подробнее: В.Л. Семенов. Венесуэла: будет ли удачной вторая попытка? “Латинская Америка: что принесли неолиберальные преобразования?”. М., Институт Латинской Америки РАН, 1997.

нию политики популистского характера, наступил очередной раунд пересмотра всей модели экономического развития.

Серьезные, хотя и не столь кардинальные, как в Венесуэле, изменения имели в стратегии экономического развития и в таких латиноамериканских странах группы “нарождающихся рынков”, как Чили и Бразилия. Чили, известная как родоначальник рыночных преобразований в регионе, первой ощутила на себе последствия применения неолиберальной модели в чистом виде и, в частности, слишком поспешной либерализации рынка ссудных капиталов без создания адекватных регулирующих механизмов. Уже в ходе кризиса 1982-1983 гг. для предотвращения массового банкротства коммерческих банков правительство и Центральный банк были вынуждены вернуться к политике активного государственного вмешательства в экономику и затратить около US\$10 млрд.¹ После кризиса Чили в значительной мере отошла от крайностей неолиберальной модели, вводившейся до этого в полном соответствии с постулатами “Чикагской школы”. Начали вноситься коррективы, нацеленные на повышение регулирующих функций государства, особенно после отставки в 1990 г. военного правительства ген. А.Пиночета. Именно эти изменения обусловили успехи чилийской модели, принесшие ей всемирную известность. В Бразилии курс ускоренных реформ с элементами “шоковой терапии” продолжался всего три года – 1990-1992 гг. до импичмента президента Ф. Коллора ди Мелу. После этого страна перешла на путь более плавной социально-экономической трансформации.

В наибольшей степени соответствовало трем основополагающим идеям ВК – предельно возможной в существующих условиях либерализации, максимально быстрой приватизации, жесткому подходу к бюджетным и денежно-финансовым проблемам – формирование новой модели развития в Аргентине и Перу. В этих же странах следование главным концепциям неолиберализма продолжалось наиболее длительное время: в Аргентине – с 1989 г. по 1999 г. в течение двух сроков пребывания на посту президента К. Менема, в Перу – с 1990 г. по 2000 г. при президенте А.Фухимори. Это не препятствовало, разумеется, внесению в стратегию экономического роста определенных корректив, но они носили скорее технический, чем принципиальный характер.

Колумбия и Мексика изначально взяли курс на проведение постепенной и постоянно углубляющейся трансформации модели развития. Аналогичная картина наблюдается и в большинстве малых стран региона, чья стратегия развития во многом носит имитационный характер. Их переход к неолиберальной модели зачастую обусловлен “демонстрационным эффектом” их более крупных соседей при менее адекватных внутренних предпосылках для этого (от наличия мощных групп предприни-

¹ Financial Sector Reforms in Asia and Latin American Countries: Lessons of Comparative Experience. Washington, 1993, p. 132-133.

мателей до достаточно развитого фондового рынка). Кроме того, выбор новых ориентиров развития малыми государствами во многом был связан с их зависимостью от МВФ, Всемирного банка, Межамериканского банка развития (МАБР), Управления международного развития США, “Парижского клуба” и иных организаций. Если их рекомендации в отношении макроэкономической политики, допустим, Бразилии или Мексики могли рассматриваться последними в качестве “благих пожеланий”, то страны типа Гайаны или Никарагуа были вынуждены относиться к указаниям международных финансовых организаций как к “руководству к действию”. В противном случае они не получили бы кредитов или были бы исключены из льготных схем урегулирования внешней задолженности. Не удивительно, что переход на новую модель в большинстве малых латиноамериканских стран отличается от крупных государств по темпам, последовательности и масштабам преобразований.

Особое место занимают страны, где становление новой модели делает (если вообще делает) лишь первые шаги. С одной стороны, это некоторые микро-государства Карибского бассейна, в силу ограниченности своих ресурсов никогда не следовавшие по пути импортозамещающей индустриализации и изначально проводившие курс на всемерное участие в международном разделении труда. Те из них, кто дальше других продвинулся по пути трансформации некогда аграрного хозяйства в базирующуюся на третичном секторе экономику с элементами информационных технологий и достиг относительно более высоких показателей уровня жизни (например, Багамы), не спешат изменять статус-кво, сложившийся к моменту получения независимости в 70-х – 80-х годах. На другом полюсе, наоборот, находятся наиболее отсталые и бедные страны региона – Парагвай и Суринам в Южной, Гондурас в Центральной, Гаити в Карибской Америке – которые, к тому же, не отличаются высоким уровнем политической стабильности. В отличие от Чили, где военный режим взял на себя “модернизаторские” функции, в ряде из этих стран длительное время господствовали диктатуры традиционного типа – А.Стресснер в Парагвае, отец и сын Дювалье на Гаити. Значительная, если не основная, часть политических и экономических элит в этих странах не заинтересована в изменении существующего положения. Большинство населения относится к возможным нововведениям настороженно, если не враждебно, а программы экономической трансформации большей частью остаются на бумаге. Разумеется, в государствах как первой, так и второй группы проводятся отдельные мероприятия по модернизации методов управления макроэкономической политикой, но формирование целостной модели является делом будущего.

При серьезных конкретных различиях между странами Латинской Америки по темпам воплощения в жизнь новой парадигмы развития, все они с разной интенсивностью и последовательностью применяют одни и

те же конкретные механизмы для перехода к ней – либерализацию, дерегулирование, приватизацию и т.д.

Основные направления формирования модели

Поскольку в большинстве латиноамериканских стран переход к новой модели с начала 90-х годов проходил в условиях острого финансово-экономического кризиса, неотъемлемым, а на первом этапе нередко и основным ее элементом стали меры, направленные на достижение и поддержание макроэкономической стабилизации. Как и в предшествующем десятилетии, зачастую главным механизмом, призванным служить “якорем” в борьбе с инфляцией, стал валютный режим, связанный с большей (фиксированный курс) или меньшей (валютный коридор) привязкой национальной валюты к доллару США.

Однако в 90-е годы прослеживается куда более комплексный подход к решению проблем стабилизации, а валютная политика становится составной частью целостной системы мер, направленных на упорядочение государственных финансов, обуздание инфляции, создание условий для возвращения к экономическому росту. Одно из них – сокращение и даже полная ликвидация бюджетного дефицита – вопрос, которому не уделялось должного внимания в 80-е годы. Благодаря тому, что проблема дефицита государственного сектора, на протяжении нескольких десятилетий игравшего роль основного фактора инфляции в странах Латинской Америки, была хотя бы частично решена к моменту начала осуществления основных стабилизационных мероприятий, реализация последних и оказалась успешной.

Первые положительные результаты стабилизационная политика дала в Аргентине. Для снижения расходов государства по обслуживанию внутреннего долга согласно плану “БОНЭКС” (1990 г.) были частично заморожены крупные вклады в банках на сумму свыше 1 млн аустралий (свыше US\$4,8 тыс.), основная часть которых подлежала обмену на государственные ценные бумаги (“bonos externos”), деноминированные в долларах со сроком погашения в 10 лет. На эти облигации были обменены также государственные краткосрочные ценные бумаги, деноминированные в национальной валюте.¹

С апреля 1991 г. начался новый этап преобразований в экономической сфере – осуществление Плана “Конвертируемость”, ключевым элементом которого было введение в Аргентине системы “currency board”. Денежная база страны² стала на 100% обеспечиваться объемом официальных золотовалютных резервов государства. При этом новая денеж-

¹ см. El Sistema Bancario Argentino en los Noventa. IDES, Buenos Aires, 1997.

² Показатель денежной базы определен как наличные деньги в обращении, плюс резервы банков в Центральном банке Аргентины.

ная эмиссия должна была полностью покрываться соответствующим приростом официальных резервов и осуществляться только по решению Конгресса страны. Вводился фиксированный валютный курс – 10.000 аустралей за 1 доллар США. Этим же Законом отменялась существовавшая ранее в стране система индексации платежей и доходов (по индексу цен).¹ 1 января 1992 г. была проведена деноминация национальной валюты и введен новый фиксированный валютный курс при паритете 1 песо за 1 доллар США, который поддерживается до настоящего времени.

В Бразилии в основу макроэкономической стабилизации был положен “План Реал”, вступивший в силу летом 1994 г. и получивший одноименное название с новой национальной валютой. Его введению предшествовал ряд мер по наведению порядка в государственных финансах. За счет повышения налоговой дисциплины и введения новых налогов с ограниченным сроком действия удалось довести долю налоговых поступлений в ВВП почти до 30%. В конце 1993 г. были разделены счета казначейства и Центробанка, а последний резко сократил финансирование правительства. Сбалансированный бюджет позволил успешно ввести новую денежную единицу, жестко привязанную к доллару США, в результате чего было покончено с политикой индексации, проводившейся с 1964 г. Прежняя практика ежемесячного пересмотра всех цен, тарифов, контрактов, доходов и зарплаты в соответствии с индексом инфляции за прошедший период автоматически переносила прошлую инфляцию в будущее. С начала 80-х годов индексация стала одним из важнейших факторов постоянного роста цен². Переход на реал позволил снизить месячные темпы инфляции с 40-45% в первой половине 1994 г. до 2-3% к концу года. Тенденция к постепенному сокращению уровня розничных цен обрела долгосрочный характер. Началось оживление экономики.

В практике ряда других государств (Боливии, Гайаны, Гватемалы, Гондураса, Парагвая, Перу, Суринама, Тринидада и Тобаго, Ямайки) выполнение стабилизационных программ, наоборот, начиналось с “отвязывания” курса, поскольку необходимость поддержания фиксированного паритета тяжело бременем ложилась на государственный бюджет и поглощала значительную часть валютных резервов. В названных странах, так же как ранее в Чили (с 1983 г.), стабилизационные программы основывались на последовательной политике по контролю над денежной массой. Нередко переход к плавающему курсу на первых порах приводил к обесценению национальной валюты, но в течение года или двух лет центральным банкам, как правило, удавалось стабилизировать курс за счет операций с ценными бумагами на свободном рынке.

В ходе реализации стабилизационных программ, в той или иной степени основанных на более жестком регулировании валютного курса,

¹ Ley de Convertibilidad № 23928. Boletín oficial de la República Argentina. 27 de marzo de 1991.

² Coes D.V. Op. cit., p.167.

первоначально их следствием было оживление в экономике. Наблюдалось расширение объемов кредитования, связанное с ростом монетизации экономики и ликвидностью банковской системы, снижением степени риска заемных операций и большей стабильностью ставок на кредиты в условиях умеренного повышения цен. Вместе с тем, эта фаза роста обусловлена преимущественно краткосрочным потребительским бумом, в первую очередь на рынке товаров длительного пользования. Из-за неуверенности экономических агентов в выполнении программы стабилизации и ожидания, что в будущем темпы инфляции и обесценения валюты превзойдут текущий уровень, они стремились в максимальной степени использовать доходы на цели потребления. Взрывной рост потребления приводил к ухудшению торгового и платежного балансов и завышению реального курса национальной валюты, что со временем провоцировало торможение темпов экономического роста¹.

В отличие от рассмотренного варианта, в стабилизационных программах, основанных на контроле над денежной массой, первоначальные усилия направлены на сжатие объема внутреннего кредита, что ведет за собой и снижение темпов экономического роста. На более же позднем этапе темпы прироста экономики начинают увеличиваться и становятся более стабильными². Подобный вывод подтверждает сравнение динамики темпов роста ВВП в двух группах стран. В одних достижения стабилизации было связано преимущественно с контролем над валютным курсом (Бразилия, Колумбия, Мексика, Уругвай), в других – с контролем над денежной массой (Чили, Боливия, Гайана, Перу). Из таблицы 1 видно, что страны первой группы демонстрируют меньшую стабильность прироста ВВП, а также – ярко выраженный спад после достижения пика подъема.

Таблица 1

Темпы прироста ВВП в странах Латинской Америки, %

	1980-89*	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Бразилия	2,8	-4,3	1,0	-0,5	4,9	5,9	4,2	2,8	3,0
Колумбия	3,4	4,3	2,0	4,0	5,4	5,8	5,7	2,0	3,2
Мексика	2,5	5,1	4,2	3,6	2,0	4,5	-6,2	5,2	7,0
Уругвай	1,0	0,9	3,2	7,9	2,9	6,4	-1,9	4,9	6,0
Боливия	-0,2	4,6	5,3	1,6	4,1	4,6	3,9	3,5	4,3
Гайана	-2,1	-2,5	6,1	7,8	8,2	8,6	5,0	7,9	6,3
Перу	0,0	-3,2	2,9	-1,8	6,4	13,1	7,2	2,6	7,5
Чили	3,4	3,3	7,3	11,0	6,3	4,2	8,5	7,2	6,6

* в среднем за год

Источник: IMF. World Economic Outlook, May 1998, Washington, p.154

¹ IMF. Santaella J.A., Vela A.E. The Mexican Disinflation Program: An Exchange Rate-Based Stabilization? WP/96/24, p.4-5; IMF. Khamis M. Op. cit., p.1-2.

² IMF. Hoffmaister A.W., Vegh C.A. Disinflation and the Recession-Now-Versus-Recession-Later Hypothesis: Evidence from Uruguay. WP/95/99, p.3-4

Добившись на первом этапе относительной стабилизации экономики, страны региона начали закладывать основу новой модели социально-экономического развития. Причем многие инструменты стабилизационной политики достаточно быстро стали составной частью механизмов, определяющих ее функционирование. К их числу, в частности, относятся налоговые реформы. Основными чертами налоговых реформ в большинстве стран Латинской Америки были расширение облагаемой базы при сокращении общего числа налогов, увеличение доли внутренних налогов при снижении удельного веса сборов с внешнеторговых операций, перенос основной нагрузки с прямых на косвенные налоги. Это обусловило возрастание роли налога на добавленную стоимость, что, в свою очередь, позволило в большей мере гарантировать соблюдение принципа "нейтральности" налогообложения применительно к отдельным секторам экономики, а также несколько упростить процедуру выявления лиц, уклоняющихся от уплаты налогов. Однако процесс сокращения прямых налоговых поступлений, видимо, зашел слишком далеко. Если в странах ОЭСР на прямые налоги приходится до 65% от общей суммы сборов, то в целом по Латинской Америки – только 25%. Лишь в некоторых государствах сформировалась более сбалансированная структура налоговых поступлений – на Барбадосе, Тринидаде и Тобаго, Ямайке, в Гайане, Колумбии, Мексике, Панаме, Суринаме прямые налоги обеспечивают более 40% суммы сборов¹. В результате новая налоговая система зачастую не обладает должной гибкостью и испытывает повышенную зависимость от состояния экономической конъюнктуры.

Не менее важное значение для достижения стабилизации имели меры по сокращению государственных расходов в рамках перестройки системы государственного управления. Если реализацию стабилизационных мероприятий и даже отдельных структурных преобразований могла начать ограниченная группа реформаторов, то для выработки принципиально новой модели социально-экономического развития требовался радикальный пересмотр функций и структуры всех государственных институтов.

Для стран Латинской Америки на протяжении десятилетий была характерна парадоксальная ситуация, когда, с одной стороны, государство оказывало чрезмерное воздействие на все сферы экономики, а с другой – было чрезвычайно слабым. Оно не могло эффективно реализовывать своих функций и находилось под влиянием различных политических и экономических элит, использовавших его в своих целях. Под их давлением государство было вынуждено брать на себя все новые обязательства, которые оно не могло выполнить, и пыталось установить прямой контроль над многими сторонами общественной жизни. Следствием явились рост неэффективности, коррупции и неравенства. Фундамен-

¹ CEPAL. El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades, desafios. Santiago de Chile, 1998, p.13.

тальный принцип при пересмотре роли государства сводился к ограничению его функций, но для их выполнения государство получало более мощные рычаги.¹

Перестройка государства в странах Латинской Америки осуществляется по самым разным направлениям: от укрепления независимости судебной ветви власти до пересмотра взаимоотношений между правящими партиями и оппозицией. В социально-экономической области с самого начала трансформации модели развития обозначились два подхода. Один из них предусматривал простое ограничение роли государства, за которым регулирующие функции сохранялись только в сферах, не представлявших интереса для частного сектора либо не дававших ему возможности действовать эффективно. Второй исходил из концепции селективного расширения государственного участия прежде всего в развитии инфраструктуры, предоставлении производственных услуг предприятиям, улучшении качества образования и здравоохранения, решении проблем безработицы, распределении доходов и борьбе с бедностью. Но помимо этих традиционных сфер второй подход предусматривает закрепление за государством и новых регулирующих функций, в частности, в области финансовых рынков и трудовых отношений, контроля над приватизированными предприятиями и экологией². Таким образом он во многом перекликается с современными концепциями ЭКЛА и европейской социал-демократии, а формировался под влиянием демонстрационного эффекта восточноазиатской экономической модели.

Лишь немногие государства региона и преимущественно на первом этапе реформ взяли курс на максимальное сокращение государственного участия в экономике. Большинство из них пошло путем перераспределения функций государства и одновременного создания новых механизмов, обеспечивающих их выполнение.

Помимо тревожного сигнала, прозвучавшего из Чили уже в первой половине 80-х годов, на выбор латиноамериканскими странами взвешенного варианта перестройки государства не меньшее воздействие оказали внутренние трудности, связанные с недостаточным развитием рыночной инфраструктуры или неготовностью населения к радикальным преобразованиям. Многие планы оказались явно неприспособлены к экономическим и социальным условиям региона, и их реализация началась с большим опозданием или вообще оказалась сорванной. Достаточно сослаться на попытки Бразилии провести реформу системы социального страхования, направленную на постепенный перенос основной

¹ Burki S.H., Edwards S. Dismantling the Populist State. The Unfinished Revolution in Latin America and the Caribbean. The World Bank, Washington D.C., 1996, p.25.

² Haggard S. Reform of the State in Latin America. In Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean 1995. The Challenges of Reforms. The World Bank, Washington D.C., 1997, p.41.

нагрузки по выплате пенсий с государства на индивидуальные накопительные счета. Эта идея впервые появилась в 1990 г., но спустя и 10 лет законопроект так и не получил окончательного одобрения в Конгрессе страны. Другим примером служит референдум 1992 г. в Уругвае, на котором основные правительственные предложения по сокращению участия государства в социально-экономической жизни были отвергнуты. Поэтому процесс перестройки системы государственного управления экономикой в странах Латинской Америки – дерегулирование – правильное было бы определять не в прямом понимании, как “отмену регулирования”, а как переход от механизмов прямого вмешательства государства в хозяйственные процессы к преимущественно рыночным методам их регулирования. Немаловажное значение имеет и тот фактор, что регулированием во все большей степени занимается не само правительство, а автономные и независимые от него организации, возникающие в ходе приватизации государственной собственности.

Одним из основных последствий процесса дерегулирования стала быстрая либерализация внешнего сектора хозяйства. Максимальный прогресс был достигнут при либерализации внешней торговли. Основными направлениями либерализации стали общее снижение уровня таможенных тарифов, сокращение общего числа ставок и разрыва между верхней и нижней ставкой таможенной пошлины, снятие нетарифных ограничений. Процесс либерализации внешнеторговых режимов затронул почти все государства Латинской Америки¹, хотя и протекал с разной скоростью. В основных странах региона он был закончен уже в первой половине 90-х годов (см. табл. 2).

Характерно, что лишь некоторые страны при проведении либерализации внешней торговли следовали рекомендациям “Вашингтонского консенсуса” и установили ограниченное число уровней таможенной защиты (один в Чили, два в Боливии и Перу). Большинство государств по существу придерживалось концепций ЭКЛА, предусматривающих сохранение избирательного протекционизма для новых отраслей при общих тенденциях к снижению уровня таможенных пошлин². В результате значение тарифов в качестве инструмента промышленной политики сохранилось, хотя и резко снизилось.

¹ Единственным исключением являются Багамские острова, где порядка двух третей государственных доходов приходится на налоги и сборы, связанные с внешнеторговыми операциями, а кардинальная перестройка структуры налогообложения грозит серьезными потрясениями экономики.

² CEPAL. Transformaci3n productiva con equidad. Op. cit., p.104.

Таблица 2

**Изменение торговых режимов стран Латинской Америки
в результате реформ внешнего сектора**

Страна	Средний уровень таможенных пошлин, %		Разрыв крайних уровней тарифных ставок, %		Нетарифные барьеры *
	до реформы	1993 г.	до реформы	1993 г.	
Аргентина (1988**)	38	12	0-50	0-30	0,2
Боливия (1985**)	12	8	...	5-10	2,0
Бразилия (1987**)	51	14	0-105	0-35	1,5
Венесуэла (1989**)	37	19	0-135	0-50	2,4
Колумбия (1984**)	61	12	0-220	5-20	1,7
Мексика (1985**)	24	13	0-100	0-20	3,7
Перу (1988**)	66	16	0-120	15-25	0,0
Уругвай (1987**)	32	15	10-55	0-20	...
Чили (1984**)	35	11	35	0	0,1

* количество товаров, подлежащих количественным ограничениям (в % от общего числа импортируемых товаров).

** год начала либерализации.

Источник: Primo Braga C.A., Nogués J., Rajamahirana S. Latin America and the Caribbean in the World Economy. In Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean 1995. The Challenges of Reforms. The World Bank, Washington D.C., 1997, p.95; Burki S.J., Perry G.E. The Long March. A Reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the Next Decade. The World Bank, Washington D.C., 1997, p.30.

Почти параллельно шел процесс либерализации допуска иностранного капитала. До середины 80-х годов в регионе преобладал селективный подход к допуску иностранного капитала. В большинстве государств Латинской Америки целые отрасли экономики были зарезервированы исключительно за государством или национальным частным капиталом. С конца 80-х годов практически все страны региона начинали предоставлять иностранным инвесторам те же права, что и национальным, а число “зарезервированных сфер” резко сократилось.

С начала 90-х годов либерализация распространилась на портфельные зарубежные инвестиции, и произошло открытие местного фондового рынка, что качественно изменило характеристики его развития (см. табл. 3). Однако свободный допуск иностранных инвесторов к операциям с государственными и корпоративными ценными бумагами, который в отдельных странах (Аргентина, Мексика, Перу) вообще не ограничивается, вызвал резкий рост нестабильности местного фондового рынка, что в конечном счете имело роковые последствия для экономики латиноамериканских стран во время финансовых кризисов второй половины 90-х годов.

Таблица 3

**Результаты допуска зарубежных инвесторов на биржи
латиноамериканских стран**

	до открытия		после открытия	
	1	2	1	2
Аргентина	69,3	-1,2	61,8	1037,8
Бразилия	13,9	50,7	75,1	1165,9
Венесуэла	6,3	-1,5	52,8	1,5
Колумбия	32,1	...	67,2	...
Мексика	24,0	24,4	45,2	2283,5
Чили	33,5	9,9	42,3	114,3

1 - среднегодовая прибыль биржевых операций, %.

2 - среднегодовой нетто-приток инвестиций из США (в млн долларов).

Источник: Рынок ценных бумаг, 1997, №2, с.30.

Характерно, что в рамках новой модели либерализация движения капитала в большинстве стран была ограничена текущими счетами и лишь в отдельных случаях (Аргентина, Мексика) распространялась на счета движения капитала. Этой позиции, отличающейся от первоначальных установок "Вашингтонского консенсуса", большинство стран Латинской Америки продолжают придерживаться до настоящего времени. В частности, в Декларации ЭКЛА о международном финансовом кризисе подчеркивается необходимость сохранения за развивающимися странами максимального уровня самостоятельности при решении вопроса о либерализации счетов движения капитала. Более того, подобная автономия "должна быть сохранена в любом международном соглашении об инвестициях, включая те из них, которые разрабатываются в рамках ОЭСР".¹

Процессы дерегулирования и либерализации, начавшиеся во внешнем секторе, вскоре были перенесены и на внутреннюю экономику. Первоначально их цели ограничивались сокращением государственных расходов, для чего были предприняты решительные шаги по перестройке административного аппарата. Слияние министерств и ведомств, сокращение их персонала, ликвидация государственных консультационных, регулирующих и контролирующих органов и другие меры позволили существенно снизить численность чиновников и, соответственно, расходы на их содержание. Например, в Мексике затраты бюджета по статье "административно-управленческие расходы" в 1991 г. уменьшились на 33,9%, в 1992 г. – на 41,8%.²

Тем не менее, далеко не во всех странах этот процесс проводился последовательно. Нередко через несколько лет выяснялось, что числен-

¹ La crisis financiera internacional: una visión desde la CEPAL. Santiago de Chile, 1998, p.13.

² Мексика: приватизация набирает ход. "Латиноамериканский опыт разгосударствления и приватизации". М., ИЛА РАН, 1993, с.114.

ность занятых в министерствах, ведомствах, государственных компаниях и т.д. вновь увеличивалась, и процесс сокращения начинался по второму, а то и третьему кругу. В ряде же малых стран, где чрезвычайно остро стоит проблема безработицы, вообще не делалось никаких серьезных попыток сокращать число бюджетников. Так, в Барбадосе, Гайане и Тринидаде и Тобаго, несмотря на достаточно активные процессы приватизации, к середине 90-х в государственном секторе были занято, соответственно, 38%, 35% и 30% от общего количества работающих, или 15%, 11% и 12% от всех жителей названных государств¹.

Куда более последовательная политика и в крупных, и в малых странах Латинской Америки проводилась при сокращении субсидирования производства. К концу 90-х годов на субвенции и субсидии производственным отраслям приходится не более 2-3% бюджетных расходов. Это отнюдь не означает полного прекращения государственной финансовой поддержки экономическим агентам. Государственные банки, фонды и корпорации развития в подавляющем большинстве стран Латинской Америки продолжают функционировать, хотя их общее количество и доля в финансировании, предоставляемом кредитными институтами, имеет тенденцию к сокращению. Кардинально изменились и источники финансовых ресурсов государственных институтов развития. Если ранее они обеспечивались, в первую очередь, за счет бюджетных отчислений, то в настоящее время основным источником пополнения их средств, как правило, является размещение ценных бумаг на внешнем и внутреннем рынках, что означает переход к рыночным методам мобилизации ресурсов.

Одновременно обозначилась отчетливая тенденция к ограничению сфер применения льготного финансирования. Особое место в деятельности государственных институтов развития заняли малые и средние предприятия, за счет которых латиноамериканские страны стремятся сократить безработицу, снизить значение неформального сектора и постепенно обеспечить расширение внутреннего рынка, снизив таким образом зависимость от неблагоприятных внешних факторов.

С конца 80-х годов резко усилилась степень автономии центральных банков, закреплённая законодательными, а в ряде стран и конституционными положениями. К 2000 г. только в двух латиноамериканских странах (Барбадосе и Белизе) центральные банки продолжают находиться в подчинении министерства финансов и выполняют роль технического органа исполнения правительственных решений. В остальных государствах центральные банки стали более или менее независимыми в определении механизмов денежно-кредитной политики. Если на первых порах автономия центральных банков носила во многом декларативный характер, то впоследствии они начали превращаться в подлинно незави-

¹ Baker J.L. Poverty Reduction and Human Development. A Cross-Country Study. The World Bank, Washington D.C., 1997, Table 38.

симые органы, обладающие правом принятия решений по важнейшим направлениям макроэкономической политики. В частности, когда министерство финансов Венесуэлы в разгар “азиатского” кризиса выступило за девальвацию национальной валюты, Центральный банк отказался следовать этой рекомендации¹.

Одновременно центральные банки перешли от административных к рыночным методам регулирования деятельности коммерческих банков и иных кредитных учреждений. Итогом либерализации финансовой системы стал переход к установлению процентных ставок, исходя из спроса и предложения, и на рыночные инструменты контроля над денежной массой – резервные и ликвидные требования, операции центробанков на свободном рынке по продаже и покупке ценных бумаг, операции репо и т.д. Системы целевого кредитования в большинстве государств региона упразднены так же как и практика обязательного приобретения кредитными учреждениями правительственных ценных бумаг. Либерализация в финансовой сфере сравнительно быстро дала ощутимый эффект и привела к существенному сокращению ставок в кредитной системе, продолжавшемуся до начала потрясений на мировых финансовых рынках в середине 1997 г. (см. табл.4).

Таблица 4

Ссудные ставки в странах Латинской Америки (% в среднем за период)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 *
Венесуэла	28,3	29,8	33,9	48,9	46,6	32,2	31,2	16,8
Гайана	32,8	33,6	28,7	19,4	18,4	19,2	17,8	17,1
Гватемала	23,3	34,1	19,5	24,7	22,9	21,2	22,7	19,4
Колумбия	45,2	47,1	37,3	35,8	40,5	42,7	42,0	34,2
Коста-Рика	32,6	38,9	28,5	30,0	33,0	36,7	26,3	22,3
Мексика	37,2	22,6	18,8	18,6	15,5	39,2	25,1	19,5
Панама	12,0	11,8	10,6	10,1	10,2	11,1	10,6	10,6
Парагвай	31,0	34,9	28,0	30,8	32,5	31,0	28,9	26,9
Перу	4774,5	751,5	173,8	97,4	53,6	27,2	26,1	29,2
Сальвадор	21,2	19,7	16,4	19,4	19,0	19,1	18,6	16,1
Уругвай	174,5	152,9	117,9	97,3	95,1	99,1	91,5	73,9
Чили	48,8	28,6	23,9	24,3	20,3	18,2	17,4	13,5

* за первую половину года

Источник: International Financial Statistics. Washington, January 1998.

Разумеется, следует учитывать, что уровень ставок определяется не только степенью либерализации банковской системы, но и связан напрямую с темпами инфляции. Именно успехи в борьбе с ней явились основным фактором сокращения ставок, например, в Перу и Уругвае. На-

¹ El Nacional, 3.07.1998; 25.08.1998.

оборот – их повышение в Мексике в 1995 г. обусловлено вспышкой инфляции в ходе кризиса, поразившего эту страну. Однако рост цены заимствований в Венесуэле в 1992-1996 гг. был вызван, в первую очередь, попытками вернуться к механизмам прямого контроля над операциями кредитных учреждений.

Важным направлением дерегулирования и либерализации финансовой системы в подавляющем большинстве стран Латинской Америки стало изменение валютного контроля. Новые положения национального законодательства все чаще предусматривают возможность свободного осуществления операций с иностранной валютой. Отменяются ограничения на продажу валюты и открытие валютных счетов внутри страны и за рубежом. При этом все чаще условия депонирования в местной и иностранной валюте унифицируются. Одновременно растет число стран, в которых экспортеры не обязаны помещать валютную выручку в кредитные учреждения, а могут распоряжаться ею по своему усмотрению. К ним, в частности, относятся Аргентина, Колумбия, Коста-Рика, Перу, Чили. В других государствах от продажи валюты освобождены отдельные категории экспортеров.

Однако либерализация валютного регулирования, в отличие от других ее направлений, не приобрела общерегионального характера. В стороне от нее практически осталась Бразилия, где резиденты не имеют права на открытие валютных счетов, а экспортеры могут распоряжаться валютной выручкой, только если они действуют в специальных экспортных зонах. Серьезные ограничения на открытие валютных счетов местными жителями сохраняются на Багамах, в Белизе, Гватемале, Мексике. С другой стороны, Аргентина, Боливия, Парагвай, Уругвай и большинство центральноамериканских стран взяли курс на создание бимонетарной валютной системы. Так, физическим и юридическим лицам Аргентины предоставлено право проводить расчетно-платежные операции внутри страны и заключать деловые контракты как в песо, так и в долларах США. Объясняя сущность этого явления, бывший министр экономики Д. Кавалло в одной из своих работ писал: "Практически аргентинцы могут осуществлять любые покупки везде и всегда как в песо, так и в долларах. Эти две валюты стали конкурировать друг с другом на внутреннем рынке ... А Центральный банк перед тем, как напечатать какое-то количество песо, должен позаботиться о том, чтобы приобрести такое же количество долларов"¹.

¹ Cavallo D.F. Argentina's Miracle. From Hyperinflation to Sustained Growth. The World Bank, Washington D.C., 1995, p.18-19.