

## ДЕСЕТ ГОДИНИ ПОСТСОЦИАЛИСТИЧЕСКИ ПРЕХОД: УРОЦИ ЗА РЕФОРМИ В ПОЛИТИКАТА\*

### 1. Въведение

Централно планираната икономика престана да съществува. Дори в страни, все още смятани за социалистически (комунистически) като Китай и Виетнам, механизъмът на икономическо координиране е преминал до голяма степен от държавна намеса към пазарно разпределение. Така през 90-те години процесът на постсоциалистическо преобразуване значително напредна. Около 30 държави в Източна Европа, бившия Съветски съюз и Азия преминават през бързи промени в системата. Безспорно тези промени водят до напълно развит пазарен икономикс, въпреки че точният резултат от преобразуването няма да бъде еднакъв във всички засегнати страни. Докато някои държави, водещи в прехода и с добра геополитическа позиция, ще се присъединят към Европейския съюз в близко бъдеще, то други, изоставайки от системните промени, ще продължават да бъдат хибридни системи с остатъци от централно планиране, съчетани с елементи на пазарно регулиране и растващ частен сектор. Някои страни ще се развиват бързо и ще догонят развитите си съседи след едно поколение, други ще имат вял икономически растеж и сравнително нисък жизнен стандарт.

Преходът към пазарна икономика е дълъг процес, обхващащ различни сфери на икономическата дейност. Новите институционални мерки са от ключово значение за успешното преобразуване. Пазарната икономика изисква не само свободно регулиране и частна собственост, но и адекватни институции. По тази причина преходът може да се осъществи само постепенно, тъй като създаването на институции е постепенен процес, основан на нови организации, нови закони и променено поведение на различните икономически единици. Разбирането, че пазарната икономика може да бъде въведена с "шокова терапия", беше погрешно и в няколко случая породи много проблеми. Само мерки по либерализация и стабилизация могат да бъдат въведени радикално, но дори и това не е

\* Авторът е преподавател във Варшавското училище по икономикс и гостуващ изследовател към Международния валутен фонд; бил е първи зам. министър-председател и министър на финансите на Полша от 1994 г. до 1997 г. Този материал, основан на неговия собствен опит в икономическата политика и сравнителни изследвания, е написан, когато той беше старши гостуващ изследовател в Департамента по икономическа политика на Световната банка през 1998 г. Авторът иска да изкаже благодарността си за критичните бележки, които е получил за по-ранни версии на този материал от James Wolfensohn, Joseph Stiglitz, Johannes Linn, David Dollar и Richard Hirschler. Той е особено задължен на Marcelo Selowsky за неговата критичност и съвети. Гледните точки, представени в разработката, са изключително тези на автора и не представлят мнението на Световната банка или на друга организация или човек, с които той може да е свързан.

Разработката е предоставена от автора специално за отпечатване в сп. "Икономическа мисъл".

необходимост. Нуждата от такъв метод зависи от обхвата на финансова дестабилизация и е възможен единствено при определени политически условия.

Таблица 1

## Рецесия и растеж в преходните икономики, 1990-1997г.

Страна	Години на спад в БВП	Спадна ли БВП след известен растеж?	Среден годишен темп на растеж на БВП			Индекс на БВП за 1997 г. (1989=100)	Позиция
			90-93	94-97	90-97		
Полша	2	не	-3,1	6,3	1,6	111,8	1
Словения	3	не	-3,9	4,0	0,0	99,3	2
Чешка републ.	3	да*	-4,3	3,6	-0,4	95,8	3
Словакия	4	не	-6,8	6,3	-0,3	95,6	4
Унгария	4	не	-4,8	2,5	-1,1	90,4	5
Узбекистан	5	не	-3,1	-0,3	-1,7	86,7	6
Румъния	4	да	-6,4	2,1	-2,2	82,4	7
Албания	4	да	-8,8	4,9	-2,0	79,1	8
Естония	5	не	-9,7	4,1	-2,8	77,9	9
Хърватска	4	не	-9,9	3,0	-3,4	73,3	10
Беларус	6	не	-5,4	-2,6	-4,0	70,8	11
България	6	да	-7,4	-3,6	-5,5	62,8	12
Киргистан	5	не	-9,3	-2,4	-5,8	58,7	13
Казахстан	6	не	-6,7	-6,0	-6,3	58,1	14
Латвия	4	да	-13,8	2,2	-5,8	56,8	15
Македония	6	не	-12,9	-0,8	-6,9	55,3	16
Русия	7	да*	-10,1	-5,3	-7,7	52,2	17
Туркменистан	7	не	-4,5	-12,5	-8,5	48,3	18
Литва	5	не	-18,3	0,5	-8,9	42,8	19
Армения	4	не	-21,4	5,4	-8,0	41,1	20
Азъrbайджан	6	не	-14,5	-5,7	-10,1	40,5	21
Таджикистан	7	не	-12,2	-8,4	-10,3	40,0	22
Украина	8	без връщане	-10,1	-12,1	-11,1	38,3	23
Молдова	7	да*	-12,6	-10,2	-11,4	35,1	24
Грузия	5	не	-24,1	2,9	-10,6	34,3	25

\* БВП свит отново през 1998 г.

Източник. Национална статистика, международни организации и изчисления на автора.

Основният аргумент в полза на прехода беше желанието споменатите страни да поемат пътя на устойчив растеж. Предполагаше се, че преминаването на собственическите права от държавни в частни ръце и на механизма на разпределение от държавен към свободен пазар скоро ще повиши темповете на спестяване и формиране на капитал, както и ефективността на разпределението. Така то трябваше да допринесе и за

висококачествен растеж. За съжаление поради редица причини това не се получи. Във всички преходни икономики, преди да се появи някакъв растеж (а в някои страни все още няма такъв), имаше жестоко свиване, варирайки от 20% за три години в Полша до над 60% за девет години в Украйна (вж. табл. 1). Подобни неблагоприятни резултати са последица от наследството на предишната система и политиките, прилагани по време на прехода, въпреки че те са от основно значение.

Тези теории са основани до голяма степен на т. нар. Вашингтонски консенсус. Политиките, създадени според него, наблягаха на важността на либерализацията, приватизацията и отварянето на постсоциалистическите икономики, както и на необходимостта от устойчива финансова дисциплина. Въпреки това, разработен за други условия, първоначално в този подход отсъстваха значими елементи, необходими за систематично преразглеждане, стабилизация и растеж, които включват изграждане на институции, подобряване на корпоративното управление на държавния сектор преди приватизацията и преразглеждане ролята на държавата вместо нейното отдръпване от икономическите дейности. Неправилното предположение, че възникващите пазарни сили могат бързо да подпомогнат правителството в ролята му за създаване на нови институции, инвестиции в човешки капитал и развитие на инфраструктура, е причинило сериозно свиване и растящ социален стрес.

Нуждата от управление на институционалните аспекти на прехода беше осъзната и възприета вече в по-късни етапи. Техническата подкрепа на Международния валутен фонд и Световната банка, засягаща справянето с тези проблеми, може да окаже дори по-значимо положително влияние върху хода на прехода и растежа, отколкото финансовото им участие. Заемите, отпускани от тях, често се наричат "подкрепа", въпреки че това са просто търговски кредити със сурови придръжаващи условия – налагане на структурни реформи и насочване към политики, които се предполага, че ще доведат до продължителен растеж.

Следователно необходимо е да се търси нов консенсус относно реформи в политиката, необходими за устойчив растеж. Източноазиатската зараза, източноевропейският преход и бразилската криза предполагат, че за оздравяване и устойчив растеж успешните финансови основи са либерални, а прозрачното дерегулиране не е единственият решаващ фактор. Стабилните институционални договорености, пререгулирането на финансовите пазари и мъдрата политика на правителствата са също важни. Срещу днешния опит с кризите от няколко възникващи пазара (вкл. тези в преходните страни) може да се изведат очертанията на нов консенсус – пост华盛顿ски. Той посочва не само нуждата от либерални пазари и отворени икономики, но набляга и върху новата роля на държавата, фундаменталното значение на пазарните организации и институционалните връзки между тях, както и нуждата от по-плавен растеж.

След като загубиха над една четвърт от БВП между 1990 и 1998 г., мнозинството от постсоциалистическите преходни икономики набират скорост. Това все още не се отнася за Русия и Украйна, но и техните икономики също имат шанса да постигнат растеж (Kolodko, 1998). В следващите години постсоциалистическите възникващи пазари ще се превърнат не само в силно растящи икономики, а благодарение на източноазиатския смут ще станат и най-бързо развиващи се регион в света. Все пак колко бърз ще бъде този растеж зависи от политиката на реформи, прилагана в отделните страни. Посоката на тези реформи ще зависи също от кооперирането с международни организации и техните технически съвети и финансовата подкрепа, които са условно свързани с изпълнението на пазарно ориентирана политика и прилагането на солидни структурни реформи. Така това влияние на организацията върху курса на реформите и избраните политики е много по-силно, отколкото техния действителен финансов ангажимент и поет риск.

## **2. Политика без растеж: липсващи елементи**

От началото на 90-те години т. нар. Вашингтонски консенсус е бил възприет като обща мъдрост относно политиките за движение от стабилизация към растеж. предполагаше се, че твърда финансова политика, придружена с дерегулация и търговска либерализация, ще бъде достатъчна, за да се овладее стагнацията и да се премине към икономически растеж, особено в по-слабо развити страни, към които е адресиран този консенсус. Въпреки факта, че реформите в политиката, следвайки подобна линия на мисли, по това време бяха най-подходящи за Латинска Америка, те бяха приложени към структурни кризи в други региони, вкл. преходни икономики. По-късно се установи връзка между теорията и практиката, ползвайки опита на последната. От една страна, ориентацията на тези реформи в политиките имаше важно влияние върху хода на постсоциалистическия преход. От друга страна, и преходният процес оказваше въздействие върху политиката.

Резюме на Вашингтонския консенсус от 1989 г. е направено от Джон Уилиамсън (1990), в което той анализира предложения комплект политики, наблягайки върху значението на включените организации. Авторът изброява 10 точки, които изглежда тогава се договаряха от финансови организации, политически органи и професионални икономисти:

- *Данъчна дисциплина. Бюджетният дефицит... трябва да бъде достатъчно нисък, за се финансира без прибавяне към инфационен данък...*
- *Приоритети към обществени разходи. Те трябва да бъдат пренасочени от политически чувствителните области... към пренебрегвани области с висока икономическа възвръщаемост и потенциал за подобряване разпределението на приходите...*

• *Данъчна реформа.* Тя включва разширяване на данъчната база и съкращаване на пределните данъчни норми. Целта е да се засилят стимулите и да се подобри хоризонталната справедливост без понижаване на реализираната прогресивност...

• *Финансова либерализация.* Крайната ѝ цел са лихвени проценти, определени от пазара, но опитът е показал, че в условията на хронична липса на доверие пазарно определените проценти могат да бъдат толкова високи, че да застрашат финансовата платежоспособност на продуктивно предприятие и правителство...

• *Валутни курсове.* Държавите се нуждаят от унифициран (поне за търговски транзакции) валутен курс на конкурентоспособно равнище, което да доведе до бърз растеж в нетрадиционния износ, управляван така, че да увери износителите, че тази конкурентоспособност ще бъде запазена в бъдеще.

• *Търговска либерализация.* Количествените търговски ограничения трябва бързо да бъдат заместени с тарифи и те прогресивно да се намалят до унифицирана ниска тарифа от около 10% (или най-много около 20%)...

• *Преки чуждестранни инвестиции.* Бариерите срещу навлизането на чужди фирми да бъдат премахнати; чуждите и местните фирми трябва да се конкурират при равни условия.

• *Приватизация.* Държавните предприятия трябва да се приватизират.

• *Дерегулиране.* Правителствата да премахнат регулативите, които спъват навлизането на нови фирми или ограничават конкуренцията, и тогава трябва да гарантират, че всички регулатии отговарят на критерии като сигурност, защита на околната среда или благоразумен надзор на финансовите институции.

• *Права на собственост.* Законовата система трябва да осигурява такива права на без прекомерни разходи и да ги направи достъпни за неформалния сектор (Williamson, 1997, 60-61).

Сега е представена нова програма, главно под влиянието на опита с изследването на икономистите от Латинска Америка през първата половина на 90-те години и имайки предвид уроците от Източна Европа и бившия Съветски съюз. Тя включва очевидни точки от по-ранни становища, но съществуват и нови проблеми и акценти. Отново са поставени 10 точки:

• Увеличаване на спестяванията чрез (*inter alia*) поддържане на данъчна дисциплина.

• Преориентиране на обществените разходи към (*inter alia*) добре насочени социални разходи.

• Реформиране на данъчната система чрез (*inter alia*) въвеждане на данък земя, чувствителен към екологията.

- *Засилване на банковия надзор.*
- *Поддържане на конкурентен валутен курс - плаващ и фиксиран.*
- *Провеждане на вътрешнорегионална търговска либерализация.*
- *Създаване на конкурентна пазарна икономика чрез (*inter alia*) приватизиране и deregулиране (вкл. на трудовия пазар).*
- *Осигуряване на достъп за всички до точно определени права на собственост.*
- *Създаване на ключови институции като независими централни банки, силни бюджетни служби, независимо и некорумпирано правосъдие и агенции за спонсориране на производителни мисии.*
- *Увеличаване на разходите за обучение и пренасочването им към началното и основното образование (Williamson, 1997, р. 58).*

Новите моменти в тази програма правилно засягат проблемите, свързани с изграждане на институции, защита на околната среда и инвестиции в образованието, но все още липсват някои точки с голямо значение, които са особено уместни за преходните икономики. Преди всичко не е споменато извършването на реформа в корпоративното управление в държавния сектор преди приватизацията, както и поведенческият аспект на изграждането на институции. Необходимостта от справедлив растеж също е подмината. Най-кратката точка в програмата на ранния Вашингтонски консенсус - "Приватизация. Държавните предприятия трябва да се приватизират", в действителност е предизвикателство пред дългосрочната политика. Дори да съществува здраво обвързване да се приватизира бързо и широкообхващащо, каквото невинаги съществува, това не е осъществимо по технически и политически причини. Откряват се също въпросите за съгласуване, скорост, разпределение на разходите и ползите и ефикасното упражняване на корпоративно управление.

Що се отнася до институционалния аспект на реформата, в постсоциалистическите преходни икономики за разлика от изопачено развиващите се пазарни стопанства не е достатъчно просто да създадеш организации - например независима централна банка или пълна данъчна администрация. Културните промени също са необходими за постигане на ефикасност и растеж, промени в поведението на организацията и във взаимодействията между тях.

Ранният Вашингтонски консенсус всъщност се отнасяше за страните, които вече имаха пазарна икономика, а не бяха просто в преход към такава система. Joseph Stiglitz (1998a), наблягайки върху значението на правителствата, отбелязва, че консенсусът, постигнат в края на 80-те и началото на 90-те години между Министерството на финансите на САЩ, МВФ и Световната банка, беше катализиран от опита на Латинска Америка през 80-те години. Той твърди, че по тази причина страните, изправени пред трудни предизвикателства, никога не намериха във Вашингтонския консенсус задоволителни отговори на своите най-важни въпроси. Неговата опростена

интерпретация относно постсоциалистическите икономики предполага, че ще бъде достатъчно да се поправят подходящите финансови основи и да се приватизира размера на държавните активи. След това трябва да започне растеж и да продължи за дълъг период. Тъй като това не се получи, както беше предвидено, Вашингтонският консенсус трябва да бъде преразгледан.

Винаги е бил налице въпросът за действителното съществуване на този консенсус. Постигнат ли беше той, или усилията бяха само намерение и добре мотивиран опит? Последното е действителният случай. Не съществува стандартна технология за тези доктрини и различни практици ги защищаваха с варираща степен на острота и ударение. Пакетът от възгледи често се обединява във "Вашингтонски консенсус", въпреки че никога не е имало консенсус дори във Вашингтон (да не говорим за покрайнините на Вашингтон) относно правилността на тези политики (Stiglitz, 1998b, p. 58).

Частичното проваляне на Вашингтонския консенсус относно преходните икономики трябва да се свързва с пренебрегване значението на изграждането на институции за началото на растежа, дори ако икономическите основи са налице. Това обяснява защо толкова много западни учени първоначално не разбраха добре действителния проблем. Институциите се променят много бавно, но те се влияят силно от икономическото представяне. Лауреатът на Нобелова награда за икономика за 1993 г. твърди, че, тъй като ... западната неокласическа икономическа теория е лишена от институции, това слабо помага за анализиране основните източници на икономическото представяне. Малко пресилено ще бъде да се каже, че докато неокласическата теория набляга на действието на ефикасни факторни и продуктови пазари, незначителен брой западни икономисти разбират институционалните изисквания, значими за създаването на такива пазари, тъй като те просто ги приемат за даденост. Пакет от политически и икономически институции, които предоставят транзакции на ниски цени и едно правдоподобно обвързване, прави възможни ефикасните факторни и продуктови пазари, генериращи икономически растеж (North, 1997, p. 2).

Очакванията за растежа бяха основани на предположението, че пазарните институции, ако все още не са се появили автоматично, ще се появят някак си скоро след предприемането на мерки за либерализация и стабилизация. Вярваше се, че ако политиките са приложени, за да осигурят прогреса на стабилизацията и да засилят здравите основи, икономиката ще набере сили и ще започне да се развива бързо. Все пак това, което се случи, беше много по-потискащо. Поради вакуум както в плановата, така и в пазарната система, производственият капацитет беше използван дори по-малко отпреди, спестяванията и инвестициите започнаха да намаляват и вместо бърз растеж се появи дълбока рецесия. Отсъствието на институционално развитие се оказа липсващият елемент в преходните

политики, основани на Вашингтонския консенсус. Вместо до устойчив растеж, либерализацията и приватизацията без добре организирана пазарна структура доведоха до бързо свиване. Това не беше само наследството от социалистическото минало, а също и резултат от сегашните политики.

При определени обстоятелства, не при всички случаи обаче, начинът на аргументирана характеристика на Вашингтонския консенсус може да бъде свързан с предизвикателствата, пред които се изправят по-слабо развитите пазарни икономики. Обратно на опита на постсоциалистическите стопанства, в тези случаи винаги е имало някои пазарни организации. В постсоциалистическите страни организацията, значими за една пазарна икономика, бяха или изопачени, или не съществуваха, така че стопанството не можеше да се развива. Някои институции трябваше да се изградят наново, защото те не съществуваха при режима на централно планиране. Оттук, дори и с прогрес в либерализацията и радикална приватизация, все още няма положителен отговор. Лошото разпределение на ресурсите и инвестициите продължи, въпреки че този път причините бяха различни.

В началото на прехода единствената сравнително развита част от пазарна инфраструктура беше мрежата за търговия със стоки, но дори и тя оперираше при хронични липси. Не съществуваше капиталова пазарна структура. Отсъствието на финансови посредници обезкуражи натрупването и влоши разпределението на спестяванията. Така, веднага след краха на социализма, липсата на подходящо регулиране на възникващия капиталов пазар и недостигът на такива ключови организации като инвестиционни банки, кооперативни фондове, фондова борса, комисия по контрол на сигурността и т.н., причиниха изкривявания, които не могат да се компенсират чрез либерализация и приватизация.

Всички тези организации и институционални връзки трябва да бъдат развити постепенно, което предизвиква необходимостта от преквалификация на много професионалисти, за да могат да работят в пазарна среда. Това обаче отнема години и би било по-разумно процесите на либерализация и приватизация да се управляват така, че да са съвместими със скоростта на развитие на човешкия капитал. В противен случай освободените пазарни сили няма да могат да оформят икономически структури и процеси и да повишат конкурентоспособността и възможността за растеж. В редица страни, които са предприели малко по-радикален подход към прехода, е възникнало различие между мерките за либерализация и изграждането на институции. В тези случаи "съзидателното разрушаване", известно в Полша в началото на 90-те години, се провали, защото имаше твърде много разрушаване и недостатъчно съзидание.

Социалистическите страни имаха икономики с пълна или свръхпълна заетост, т.е. с трудов недостиг. Системата за социално осигуряване, защитаваща срещу безработица, не съществуваше, тъй като нямаше нужда от нея. Ето защо всички държави от този регион трябва да развиват отначало

такава система за сигурност.<sup>1</sup> Междувременно, преди да могат да се приложат такива системи, наред с лошото разпределение на капитала, съществуваше и лошо разпределение на труда.

От средата на 90-те години организациите Бретън Уудс започнаха да обръщат по-голямо внимание на начина, по който са организирани пазарните структури, както и на поведенческите аспекти на пазарното поведение. Много по-слабо развити и преходни икономики бързо разбраха, че няма устойчив растеж без здрави основи. По-късно те научиха, че пазарът и растежът се нуждаят от либерализация и организация. Сега от опита от прехода и изводите от кризата в Източна Азия ние виждаме, че дори и със здрави основи, т.е. балансиран бюджет и текуща сметка, ниска инфлация, стабилна парична единица, либерализирана търговия и развит частен сектор не може да се поддържа растеж, ако тези благоприятни характеристики не са съпроводени с подходяща институционална организация. Въщност без такава организация самите основи ще станат неустойчиви, което отново се доказва от действителното развитие например в Чешката република или по-от скоро - в Бразилия.

Изглежда съществува все по-голямо съгласие, че ранният Вашингтонски консенсус трябва да се ревизира и приспособи към реалните предизвикателства и новите обстоятелства. Ако това стане, трябва да се включат и липсващите досега елементи, които са свързани с институционални уговорки, въпреки че те не са универсални. Отсъстваха някои елементи относно изследването на кризата със задължнялостта в Латинска Америка, както и други - в случая с противодействието срещу заразата в Източна Азия, а също и такива, свързани с борбата срещу депресията на прехода в Източна Европа. От последните, осем елемента са от ключово значение:

- Липса на организационна инфраструктура за либерална пазарна икономика.
- Слаби финансови посредници, които не могат да разпределят ефикасно приватизираните активи.
- Отствие на комерсиализация на държавните предприятия преди приватизацията.
- Неквалифициран мениджмънт, който не може да осъществи силно корпоративно управление в условията на дерегулирана икономика.
- Липса на институционална инфраструктура за политика на конкуренция.
- Слаба законова рамка и правосъдна система и последователна невъзможност да се приложат в действие данъчен код и бизнес-договори.

<sup>1</sup> От тази гледна точка китайските реформи в края на 90-те години следват линия, по-различна от тази на ранните реформи в Източна Европа. Сега Китай приема отворена безработица, която през 1998 г. надвишаваше 4%.

- Слабо местно управление, неподготвено да се заеме с регионалното развитие.

- Липса на неправителствени организации (НПО), подкрепящи функционирането на възникващата пазарна икономика и гражданското общество.

Следователно политики, които при други условия биха вършили работа, не бяха ефективни за преодоляване кризата в постсоциалистическите икономики. Дори целите и инструментите като такива да са били добре дефинирани, те не можеха да бъдат достигнати и използвани, както се предвиждаше, тъй като се въведоха в условията на системен вакуум.

### 3. Към нов консенсус

Вместо трайно съгласуване между основните партньори процесът на създаване на нов консенсус трябва да включва постоянно търсене на такова съгласуване, както и на нови партньори. Тези черти са необходими за неговия краен успех. От време на време, когато ситуацията се промени и нашето познание се разшири, на преден план излизат нови документи и програми, акцентиращи върху допълнителни проблеми и изследващи стари въпроси в нова светлина. Добър пример за тъкъв процес е Годишният отчет за развитие на Световната банка за 1996 г., посветен изцяло на прехода от планова към пазарна икономика (World Bank, 1996) и Междинната декларация на МВФ от септември 1996 г. – “Партньорство за устойчив глобален растеж” (IMF, 1996).

Последното становище може да се разгледа като модифицирана версия на ранния Вашингтонски консенсус. Шест от единадесетте точки имат специално значение за ситуацията на преходните икономики. Първата точка набеляга на това, че паричните, данъчните и структурните политики са допълващи и взаимно се подкрепят. Точка трета твърди, че съществува нужда от създаване на благоприятна среда за частни спестявания. Точка седем акцентира върху факта, че бюджетните политики трябва да целят средносрочен баланс и намаляване на обществения дълг, докато в точка девет се казва, че в структурните реформи трябва да бъде отделено специално внимание на трудовите пазари. Точка десет акцентира върху значението на доброто корпоративно управление, а точка единадесет предпазва от корупция в обществения сектор и прането на пари в банките, предупреждавайки, че мониторингът и надзорът им трябва да бъде засилен. Други точки, също важни за устойчивото развитие, се отнасят до въпросите за стабилността на лихвения процент, дефлацията, устояването на протекционистичния натиск, нарастването на свободата на капиталовото движение и данъчното приспособяване чрез намаляване на непродуктовните разходи и едновременно осигуряване на адекватни инвестиции в инфраструктурата.

Все пак Вашингтонският консенсус не е официална позиция на някоя организация или институция. Това е по-скоро сбор от варианти на политики, съгласувани от важни партньори до такава степен, че съгласуването може да се смята за консенсус. Все още се търси съгласие между организацията, както и между полисимейкъри, изследователи, ориентирани към политики, и съветници. Занимавайки се лично с тези три дейности, т.е. изследване, съветване и полисимейкинг, за мен беше много интересно да получа реакция за резултата от моето участие от автора на Вашингтонския консенсус John Williamson, който наблегна върху следното:<sup>2</sup>

Особено ми беше приятно да науча, че Вие сте се опитали да дефинирате алтернатива на голямото разтърсване в смисъл на повнимателно определяне на индивидуалните компоненти на политиката, отколкото обобщено забавяне ("градуализъм").<sup>3</sup> По почти всички отделни теми, които Вие определяте, включващи защита и приватизация, аз съм съгласен с Вас ретроспективно и наистина щях да се съглася с Вас по онова време... Но съвсем честно трябва да призная, че все още се притеснявам, че ако бях на мястото на Балцерович (който беше министър на финансите в Полша през 1989-1991 г.), можеше да не събера пакета от решения, от които мисля, че Полша се нуждаеше по онова време, и които положиха основата на Вашия успешен период на власт. Може би човек се нуждаеше малко от излишък, за да позволи емоционално вашите съюзници да приемат, че светът се е променил, и дори да ви дадат възможност да коригирате техните излишъци и в процеса да спечелите тяхното приемане на новия модел? Това ми напомня на ситуацията в родната ми страна: аз харесвам много повече Тони Блеър, отколкото г-жа Тачър, но не съм сигурен, че щяхме да имаме него без нея.

Този път не икономически и финансови, а психологически и политически аргументи са дадени като решаващи фактори в полза на радикалния пакет от политики, предприети в началото на 90-те години. Въпреки това изглежда ние все още се различаваме относно оценката на мащаба и разходите на този излишък. Дали беше само "малко" от иначе необходимите мерки, както някой все още може да вярва, или беше сериозен излишък от ненужен радикализъм, както изглежда се доказва (Kolodko, 1991; Nuti, 1992; Rosati, 1994; Poznanski, 1996; Hausner 1997)?

Когато за първи път бяха изложени идеи и стратегии, включващи постепенна промяна и активното участие на държавата в институционалното преопределяне в постсоциалистическите преходни икономики (Kolodko, 1989

<sup>2</sup> Пряка комуникация между авторите.

<sup>3</sup> Тази алтернатива е свързана с преориентиране на политиката, следвана при средносрочен преход и програмата за развитие "Стратегия за Полша" (Kolodko, 1996), когато авторът беше първият зам. министър-председател и министър на финансите на Полша през 1994-1997 г. Резултатът и приложението на тази програма, сравнени с по-ранни политики, са описани като "полската алтернатива" в Kolodko and Nuti (1997).

and 1992; Laski, 1990; Nuti, 1990; Poznanski 1993) и когато бяха приложени по-късно в Полша (Kolodko, 1993, 1996 and 1999), те бяха неправомерни и противоречиви, що се отнася до Вашингтонския консенсус. Всъщност тези нови идеи не подкрепяха толкова по-постепенната промяна, а по-скоро предполагаха, че необходимите промени по своята същност отнемат време. Все пак през 1997 и 1998 г. дори в официалните международни среди съществуваха широкоразпространени сигнали, че се появява нов консенсус и че той е до известна степен е основан върху идеите, приложени в Полша през 1994-1997 г. (Kolodko and Nuti, 1997). Благодарение на своя многостепенен подход Полша сега се признава за страна, която е избягнала вредния опит на други преходни икономики. Новите идеи и политики, развити в "Стратегия за Полша", до известна степен бяха изработени срещу основната теза на рания Вашингтонски консенсус и допринесоха много за неговото преразглеждане.

Като резултат от кризата в Югоизточна Азия, която се разпростря въпреки очакванията, редът на мисли също започна да се променя сред лидерите с най-голямо влияние в международната финансова общност. Това беше придружено от възникващото съмнение относно точността на рецептата за постсоциалистически създаващите се пазари, по-специално за най-важния - Русия. Все още не е постигнат консенсус, но уроците постепенно се научават. Сега се признава, че: *Ползите от краткосрочните международни заемодатели са под въпрос: те не предоставят нова технология, не подобряват управлението на местните институции и не предлагат надеждно финансиране на текущия дефицит. Страни с високи спестовни лихви също увеличават вече прекомерните лихви по инвестиции. За да управляват входящите потоци, може да се наложи заемополучателите да акумулират огромни резерви... Азиатската сага доказа още веднъж, че либерализацията на неадекватно регулирана и капитализирана финансова система е рецепт за катастрофа* (Wolf, 1998).

През цялото време организациите Бретън Уудс настояваха и определиха своето финансово участие въз основа на твърда данъчна и парична политика. Ако това беше период на 10% спад или на 10% увеличение на БВП, винаги съществуващото натиск да се намали данъчното различие и да се задържа висок реалният лихвен процент. Дори когато бюджетният дефицит беше по-малък, отколкото този в индустриския страни, а лихвеният процент беше толкова висок, че беше невъзможно повече да поддържа дефицита поради големи разходи за обслужване на държавния дълг, дори тогава съществуващото постоянно изискване за продължителна данъчна и парична твърдост. Високият реален лихвен процент улеснява много портфолиото на инвеститорите (въпреки разликите в лихвените проценти), но на цената на бюджета, т.е. на данъкоплатците и на бизнес-сектора, дължаща се на изтласкващ ефект.

Значението на промяна в корпоративното управление за разлика от чистият трансфер на права на собственост сега се приема даже и от предишни твърди поддръжници на бързата масова приватизация. Не съществува ясно доказателство, че приватизираните предприятия се реформират по-добре от държавните. Николас Стерн говори за процеса на преструктуриране, което...само по себе си е голяма и фундаментална задача, включваща инвестиции, трудни решения и преразпределение. Ще бъде много по-малко болезнено, ако съществува икономически растеж, ефективно корпоративно управление и добре функциониращи мрежи за сигурност (Stern, N., 1996, p. 8). Така доброто корпоративно управление на държавните предприятия и политиката на силна конкуренция са поне толкова съществени за оздравяването, колкото приватизацията и либерализацията.

След ненамесата на правителството в частните инициативи по време на ранния преход ценностите на кооперирането и солидарността бяха преоткрити. Дори милиардерът-финансист Джордж Сорос не се е подвоумил да твърди: *Въпреки че съм натрупал състояние на финансовите пазари<sup>4</sup>, сега се опасявам, че свободното засилване на капитализма без намеса на правителството в частните инициативи и разпространението на пазарните ценности във всички сфери на живота застрашават нашето отворено и демократично общество...* Твърде голямата конкуренция и твърде слабото коопериране могат да причинят нетърпима несправедливост и нестабилност (Soros, 1997). Макар че от резултата трябва да бъде ясно, че преход, основан на отказ на правителството от намеса в частните инициативи, ще доведе до "нетърпима несправедливост и нестабилност" (Kolodko, 1999), все още това не е възприето в достатъчна степен и не станало очевиден извод.

Докладът на Световната банка за 1996 г. за световното развитие набляга много силно върху нуждата от социален консенсус относно намаляващия резултат и увеличаващата се несправедливост в преодните икономики, въпреки че неговото постигане беше много трудно: *Установяването на социален консенсус ще бъде съществено за дългосрочния успех на прехода – транснационалните анализи показват, че обществата, които са твърде неравностойни относно приходите или активите, изглеждат политически и социално по-нестабилни и имат по-ниски темпове на инвестиции и растеж* (World Bank, 1996).

Сега се смята, че в икономики, все още повлияни от структурни скованости, като например формална и неформална индексация и вял отговор на предлагането, щом веднъж инфлацията е паднала доста под прага от около 20%, опити за ускоряване на дефлацията биха предизвикали значителни, дори непосилни разходи, както например в Румъния през 1989-

<sup>4</sup> Разбира се, включително тези на преодните икономики.

1999 г., със сигурност по-високи, отколкото умереното, но твърдо намаляване на инфлацията в някои страни, водещи в прехода, и тези, които от скоро следват пътя на Полша. Това, което е от значение, е, че инфлацията трябва да продължи да намалява твърдо и видимо, без да се увеличава отново. Такъв процес на дефлация допринася не само за растящо доверие в правителството и финансовите власти, но осигурява предсказуемост на икономическото развитие и създава по-добра бизнес-среда и международно доверие.

Предпоставката за увеличаване съотношението на спестяванията, т.е. по-бързо от нарастването на приходите, са растежът на реалния доход, стабилизацията и оптимистичните очаквания. Само на такъв фон склонността към спестявания може да се увеличи. Отчетът за прехода на ЕБРР за 1996 г., който е посветен на инфраструктурата и спестяванията, набляга върху еднаквата роля на растящите правителствени спестявания, особено чрез преразглеждане на социалната сигурност и пенсионните системи, както и върху по-голямото намаление на данъчната тежест и развитието на договорните спестявания и животозастраховането. От тази гледна точка натискът за високи и положителни реални лихвени проценти беше грубо изместен. Данъчните и квази-данъчните дейности на централните банки, особено в постсоциалистическите страни, привлякоха значително внимание (Fry, 1993). По-специално, разходите за политики на стерилизиране, които са резултат от прекалени различия в лихвени проценти и/или от подценени парични единици, излязоха на преден план (например в изследването на ОИСР на Чешката република, 1996). Излиза, че за известно време централните банки в Чехия и Полша са загубили около 1% от БВП в своите несполучливи политики на стерилизиране (Nuti, 1996).

Има и още една ключова характеристика на появяващия се консенсус. Този път, заедно с продължаващата роля на washingtonските организации, особено МВФ и Световната банка, е нужно той да привлече повече партньори. Други международни организации като ООН, ОИСР, СТО, МОТ и ЕБРР трябва да играят по-голяма роля, отколкото досега. Освен това регионални организации като АСЕАН в Азия, ЦЕФТА в Централна Европа иОНД в бившия Съветски съюз трябва да бъдат по-добре подгответи да представят своята цел в световния форум и да се постарат да повлият върху процеса на промяна на международния финансов и икономически ред. Някои институционални неправителствени организации също трябва да бъдат по-влиятелни.

Така търсенето на нов консенсус е необходимо да разчита не само на стремежа към нови политики, одобрен във Вашингтон, но и на такива, одобрени от Вашингтон и други важни места в различни части на световната икономика. Съществуват много белези, че подобен процес вече е на път да се осъществи, но и има още много да се направи за неговото постигане.

#### 4. Средства и резултати на икономическата политика

Липсата на успех в политиките, основани на ранния Вашингтонски консенсус, се дължи също и на объркване на средствата на политиките с техните резултати. Силната данъчна позиция, ниската инфлация, стабилният валутен курс и цялостното финансово укрепване са само средствата на икономическата политика, докато устойчивият растеж и по-високият жизнен стандарт са нейните резултати. И все пак след неколкогодишно прилагане на тези политики в преходните икономики не е постигнат нито растеж, нито по-висок жизнен стандарт. Важни промени като приватизацията и либерализацията са само инструменти, а не цели. Ето защо е странно, че толкова често тези инструменти са представени като цел на икономическата политика, дори като краен резултат. Твърде много внимание е отделено на средствата, които хипотетично трябва да доведат до подобряване на ефективността и конкурентоспособността, вместо концентриране върху резултатите от тези действия. Такава склонност води до изопачаване на политиката и инструментите се превръщат в цели, без да се полага съществена грижа за влиянието им върху реалната икономика.

В икономическата политика понякога се случва така, че прекаленото интелектуално опростяване предполага, че от даден момент и при известни обстоятелства нещата трябва сами да се движат и няма да има нужда да се мисли как да се управляват. Пример за това е допускането, че "най-добрата политика е липсата на политика".<sup>5</sup> Но разглеждайки разликите между резултатите и средствата, трябва да бъде очевидно за всички, включени в икономическо изследване, съвет и политика, че такова объркване не може да бъде обяснено просто с наивност и мързел на икономистите и политиците. Всъщност те наистина работят много. Интелектуалните обърквания са резултат от политически антагонизъм и различието е по-скоро в конфликтите на интереси, отколкото в алтернативни теоретични концепции и научни обяснения.

Разбира се, случва се да се направят грешки в политиката поради липса на опит и знание, но по-често това объркване произлиза от подчинението на определена група на интереси или на "теоретични школи", които са също и идеологични и политически лобита. Ето защо няма леви и десни доктори и инженери, но има леви и десни икономисти и полисимейкъри. John Williamson (1990) говори за "политически" и "технократски" Вашингтон, наблягайки на техните различни приоритети и варианти на политика. Все пак има важни разделения не само между "политическите" и "технократските" части на Вашингтон, но и в тях самите.

<sup>5</sup> Това беше декларация (и за съжаление начин на работа) на министъра на индустрията и търговията в полското правителство по времето на "шоковата терапия", което се оказа шок без терапия.

Това, което прави картината още по-объркана, е фактът, че някои актьори от т. нар. "технократска" страна на сцената играят, дори и несъзнателно, и политически роли. Това е вярно и за организацията Бретън Уудс, особено МВФ. Тяхното влияние и последствията от техните политики има толкова силно отражение върху някои страни и региони, дори върху цялата световна икономика, че понякога те имат много повече да кажат и решат, отколкото това, което може да се види като чисто "технократски" концепции. Позицията на МВФ към такива големи страни в преход като Русия и Украйна е най-доброят пример в случая.

Проблемът обаче е дори по-сложен, защото освен интелектуалните противоречия и различни нормативни ценности са включени и различни политически, икономически и финансови интереси. Иначе не би било възможно да се обясни защо неправилните политики продължават, дори след като става ясно, че са погрешни. Такива например бяха случаите с ранната либерализационна и стабилизационна политика в Полша през 1989-1992 г.; отхвърлянето на корпоративното управление в Чешката република през 1993-1996 г.; руската приватизация през 1994-1998 г., осъществена с активното участие на политически свързани неформални институции; мошеническите албански финансии посредници през 1995-1997 г., които бяха толериирани, докато накрая цялата икономика се разпадна.

Подобни случаи могат да бъдат само примери за объркване на целите на икономическата политика с нейните инструменти. Тази политика не трябва да се преценява по степента на приватизация, а по нейната ефикасност, измерена, първо, с нарастването на конкурентоспособността и бюджетните постъпления и после, с увеличението на приноса към националния доход. Изричното настояване за ускоряване на приватизацията, идващо от някои лобита и техните политически съюзници, е само средство да се продадат активите по-евтино. Съществуват единици, които могат да купят тези активи не по-бързо, както е публично предложено чрез политически връзки и зависими новинарски медии, а да ги придобият по-евтино, отколкото при разумно разположена във времето процедура. Тези, които продават бързо, продават евтино. А тези, които купуват бързо, купуват също евтино.

Съществуваха предупреждения, критики и интелектуална и политическа съпротива срещу такива неразумни политики, но последните все пак пробиваха. Защо? Това се случва не поради липса на добри икономически идеи или дефицит на силни програми, а поради натиск от страна на силни лобита и групи на интереси. Следователно при създаване на добра политика е важно не само тя да бъде правилна, но и да може да включи предпочитаните политики. Често се случва така, че най-силното лоби не е там, където са истината и логиката, а където са властта и парите.

Следователно истинските реформи, тези, които отговарят на обществените интереси, а не на определени групи, трябва винаги да се смятат за средство за постигане на дългосрочни цели, т.е. устойчив растеж. В

противен случай ще има "фиктивен" прогрес, отразен в изкуствено подобрене на ситуацията. Ако делът на частния сектор, мащабът на търговската либерализация или дерегулирането на капиталовите трансфери са по-големи, отколкото биха били без тези политики, но в същото време икономическото свиване е по-значително или растежът е бавен и жизненият стандарт се влошава, тогава цялостната ситуация е по-лоша, а не по-добра. Все пак често икономическото състояние се оценява от перспективата на определена група на интереси, която е представена като картина на общата икономическа ситуация.

Така че, докато оценява реалното действие на една икономика или политика, човек трябва да има предвид не само какво е изследвано и с какви средства, а също и кой осъществява такава оценка. Имайки предвид това, очевидно е, че например оценките на Агенцията за проучване на Мууди и руските синдикати трябва да бъдат толкова различни, колкото са различни и интересите на "Морган Стенли инвестиционна банка" и на сибирските миньори.

Оттук целите на политиката за развитие са по-всестранни и тяхната интерпретация се променя между тези, които участват във Вашингтонския консенсус, предимно Световната банка. Не само балансираната икономика и устойчивият растеж трябва да бъдат сериозна грижа на политиката, но също и подобряването на жизнения стандарт, разпределението на доходите, околната среда, и последно, но не маловажно, самата демокрация. *Нашето разбиране за инструментите, допринасящи за добре функциониращи пазари, също се е подобрило и ние разширихме целите на развитие така, че те да включват и други цели като устойчиво, егалитарно и демократично развитие* (Stiglitz, 1998a, р. 1). Наистина Световната банка за разлика от всяка друга банка винаги е била повече насочена към социалните проблеми и развитието на човешкия капитал, отколкото други международни финансови институции. Обикновено като индикатор за своя успех банките гледат печалбите, а не индекса за човешко развитие. Трябва да се признае, че Световната банка се включи в редица проекти, не само в преходните икономики, които служат за увеличаване на жизнения стандарт и намаляване на бедността.

Сега дори МВФ иска да се присъедини и твърди, че той също цели по-справедливо разпределение на плодовете от растежа, ако съветващите политики доведат до такъв. Стенли Фишър, първият управляващ директор на МВФ, самият той желаещ справедлив растеж за дълъг период, повдигна проблема за важността на въпросите за справедливостта за Фонда и каза, че: *първо, като въпрос на социална справедливост, всички членове на обществото трябва да си поделят ползите от икономическия растеж. И въпреки че съществуват много важни аргументи за това какво точно представлява справедливо разпределение на приходите, ние приемаме гледната точка, че бедността сред изобщите е социално неприемлива. Но*

*второ, съществува и инструментарен аргумент за справедливост: програми за приспособяване, които са справедливи, и растеж, който е справедлив, са по-скоро устойчиви. Това са достатъчно важни причини за МВФ да взема предвид въпросите за справедливостта - дали това ще бъде намаляване на бедността или грижи за разпределението на приходите в програмите за подкрепа на Фонда (Fischer 1998, р. 1).*

Несъмнено опитът от трансформацията е допринесъл значително за тези промени. Ние все още трябва да вървим по трудния път от спадане към растеж в постсоциалистическите икономики, но същевременно сме свидетели на бърз растеж в азиатските реформирани социалистически икономики, които за разлика от преходните икономики на Източна Европа и бившия Съветски съюз не следваха много предложения от рания Вашингтонски консенсус. Сега този опит заедно с резултата от кризата в Югоизточна Азия и нейната зараза е катализатор за появата на "пост华盛顿ски консенсус" по същия начин, по който кризата на дълга в Латинска Америка през 80-те години възпламени формирането на неговия предшественик. Всё пак трябва да се измине дълъг път от появилия се интелектуален консенсус към реално политическо съгласие относно подходящи реформи и действия. И разбира се, дори ако интелектуалният консенсус е по-близък отпреди, противоречията относно различни нормативни ценности и интереси остават.

## 5. Преходът като процес на системно подобряване

Единственият шанс за пълен успех при трансформирането е да се създадат подходящи институции, което обаче трябва да става в началото. Това е по-трудно в бившите съветски републики, отколкото в Източна Европа, защото при тях липсваха дори такива основни институции като независима централна банка или национална парична единица, а частна собственост върху средствата за производство изобщо не съществуваше. В азиатските реформирани социалистически икономики процесът върви много по-бавно и все пак той също е насочен към по-нататъшна либерализация и отваряне.

Що се отнася до постсоциалистическите страни, някои поеха път към постепенна, дори твърде бавна либерализация и приватизация. Въпреки че това беше последвано от сравнително по-меко свиване, то причини забавяне на важни структурни реформи. Все пак, ако даденото време се използва за подходящо изграждане на институции, то ще се отплати по-късно. Ако времето на постепенна либерализация обаче е пропиляно, що се отнася до институционалните реформи, тогава шансът за дългосрочно развитие е наистина малък. Някои страни следват пътя на бърза промяна.

Въпреки че при тези обстоятелства свиването беше по-силно в ранните етапи, по-късно изграждането на институции често е по-напреднало. В дългосрочен план, научавайки горчивия урок, че пазарните икономики не се развиват без мъдра правителствена политика и добре оформени институции, и двата типа икономики, т.е. на източноевропейските и на бившите съветски

републики в преход, както и реформираните икономики на Китай и Виетнам, имат шанс да успеят в пазарните си усилия.

Правителственото участие в процеса на правилно изграждане на институции е от жизнено значение. Наистина това, заедно с либерализацията, е същността на прехода. С други думи, без да се полагат добри грижи за институционалната подредба, само либерализацията и приватизацията не могат да постигнат това, което народите очакват от своите икономики. Ето защо, ако държавата не успее да създаде подходящи институции, пазарът се проваля и надделява неформалната институционализация. Вместо здрав пазар, по думите на главния икономист на Световната банка и Европейската банка за оздравяване и развитие, се появява "бандитски капитализъм": Лесно е да се разграничат институциите, които работят добре: всеки партньор прави това, което се очаква от него, съществува добра координация, малък конфликт и икономиката расте гладко и бързо. Ние можем също да разпознаем болните институции: промяната е наложена чрез бюрократични изисквания или съществува "бандитски капитализъм" с проникваща корупция и измама (Stern and Stiglitz, 1997, p. 20).

Такива институционални патологии могат да се появят като резултат от случаен и като опонент на планиран преход. В няколко случая неправилната преходна политика е довела до такова нещастие. Система, в която "само глупавият плаща данъци", договорите не се спазват, както е уговорено, или плащанията не се извършват навреме, едва ли може да се нарече пазарна икономика. Това е по-скоро хаос, произлизащ от институционална деинтеграция.

Без да се знае как работи една нова система и без да се разбира как да се изгради тя, не е възможно да се постигне навреме желаната цел. Преходът се протака, разходите са по-високи от необходимото, докато резултатите не са толкова добри, колкото биха могли да бъдат при алтернативен сценарий, а целият процес продължава по-дълго. И както беше подчертано от защитниците на планирания преход срещу поддръжниците на случаяния, рецесията продължава по-дълго, оздравяването става по-късно, а производството се развива по-бавно (Poznanski, 1996). Така правилното изграждане на институции е висша задача по време на преход. В същото време постигането му е по-трудно поради институционална разпокъсаност. Старата система, например централното ценово регулиране или разпределението на инвестициите чрез държавното планиране, или браншовите министерства, вече не действа, а новата система, например инвестиционните банки или фондовата борса, още не е изградена. Така се създава системен вакуум.

Основата на пазарна икономика изисква доминирането на частната собственост, както и сектор на конкуриращи се предприятия, действащи пазари и следване правилата на пазарното разпределение. Необходими са

добре функциониращи финансови посредници, които да улесняват финансовите транзакции и инвестиционните сделки, както и да наследяват спестяванията. Но въпреки неговото въвеждане, пазарът също се нуждае от подходяща законова среда, която да допринася за спазването на пазарните правила, изпълнението на договори и правилното поведение на икономическите агенти (фирми, домакинства, организации и правителство). Поради тези причини преходът изисква не изключване на правителството, а неговото модернизиране и приспособяване към новите обстоятелства. Световната банка за разлика от защитниците на пазарния фундаментализъм признава, че: *Държавата допринася съществено за икономическото развитие, когато нейната роля отговаря на институционалната й способност. Но способността не е съдба. Тя може и трябва да се подобрява, ако правителствата допринасят за по-нататъшното подобряване на икономическото и социалното благополучие (...)* Три сродни пакета от институционални механизми могат да помогнат за създаване на стимули, които ще засилят възможностите на държавата. Тези механизми целят да:

- наложат правила и ограничения в обществото, както и в държавата;
- поддържат конкурентен натиск отвън и вътре в държавата;
- улесняват партньорството вън и вътре в държавата. (World Bank ,1997).

Казаното важи за всички икономически системи, държави с различаващи се мащаби на икономическа дейност, различни равнища на БВП и различни институционални успехи, така че това е дори по-вярно за преодолените икономики. В страни, където правилата преди бяха фундаментално различни от сегашните постсоциалистически регулатии, въвеждането на ново поведение и налагането на нови регулатии за икономическите единици изисква дори по-твърдо и по-решително държавно усилие.

За съжаление способността на държавата да атакува проблема за прокарване на закони е много по-слаба при преход, отколкото беше при държавния социализъм. Тя е също и по-слаба, отколкото при правителствата на традиционните пазарни икономики, със зрели гражданска общество и добре работещи институции. Постсоциалистическите страни бяха нарочно отслабени от неолиберални политики, често с официалната подкрепа на правителствата на водещи индустриски държави и международните организации.

Например руското правителство е слабо и неспособно да събира дължимите данъци не поради наследството от комунистическия период, а поради лош либерален подход и грешна дерегулация и приватизация. Сега е трудно да се съберат нещата под суверенитета на новата държава, защото им беше позволено да излязат извън контрола на старата, главно поради

лошо управлявана либерализация и поради начина, по който беше осъществено институционалното подобряване.

Постепенното изграждане на институции се отнася до новите партньорства между пазарните играчи. В дългосрочен план такива партньорства подобряват средата за растеж, но в първоначалните етапи продължаващите промени могат да дестабилизират съществуващите връзки между партньорите в икономическите дейности. Старите партньорства престават да съществуват, докато новите са само в *statu nascendi*. Необходимо е активното участие на държавата, тъй като пазарните отношения често се свързват с неподходящи случаи, дължащи се на дейности на различни лобита и неформални организации, вкл. организираната престъпност.

## 6. Преходът като инструмент на стратегия за развитие

Изграждането на нови институции трябва да бъде основано на нови организации, които не са съществували при централно планираната държавна икономика, тъй като не са били нужни. Преходът изисква не само нова законова система, но и усвояване на нов тип поведение. Предприятията, банките, гражданските услуги и държавната бюрокрация, дори домакинствата – всички те трябва бързо да се научат как да се адаптират в условията на новата реалност, т.е. възникващата пазарна система. Политическите лидери в постсоциалистическите страни нямат за разлика от Мойсей 40 години да променят своя народ. Засилването на този процес и намаляването на разходите за институционално и културно приспособяване изискват специално обучение и образователни усилия на политическия и интелектуалния елит и неправителствените организации. Институциите Бретън Уудс допринасят за това засилване. След като видяха, че понякога предоставянето на нови знания и умения е по-важно от просто заемане на пари, те започнаха да обръщат много по-голямо внимание на техническата помощ и професионалното обучение.

В страни, които се радваха на сравнително либерална система при социализма, процесът на обучение протича по-бързо. Ако вече съществува частен сектор и децентрализирано управление на държавните компании, усвояването на нови методи на корпоративно управление е по-гладко. Ако има изградена двустепенна банкова система, възприемането на търговското банкерство е по-лесно. Ако е налице антиръстов орган, тази преди относително ненужна организация сега трябва да регулира пазарите с добро предлагане, за да ги направи наистина конкурентни.

В страни, в които до края на 80-те години имаше традиционни централно планирани режими, приспособяването е по-бавно. Този фактор обяснява разликите в икономическото представяне на съседи като Унгария, от една страна, и Румъния, от друга. Колкото по-бърз е процесът на изграждане на институции, толкова по-добра е средата за бизнес-дейност и

оттук за растеж. Ръководенето и намесата от страна на правителството може да ускори целия процес, както беше направено в Полша през 90-те години, но ако той е лошо управляван, както беше през същия период в Русия, може да провали всичко. Въпреки това подобен риск не може да бъде извинение за отдръпването на държавата от тези дейности. Рискът изисква мъдро ръководство и рационална намеса.

В дългосрочен план на прехода трябва да се гледа като на основен инструмент на политиката на развитие. Системните промени, които не водят до продължителен растеж и устойчиво развитие, нямат смисъл. Все пак има идеологически мотивирани усилия за промяна, направени без дълбок замисъл за прагматичните им приложения в обществото. Подобна мотивация не трябва да се отхвърля, тъй като тя може да бъде много силна, особено в период на революционна промяна. Постсоциалистическите трансформации са с такава природа независимо от скоростта им.

Ситуацията е по-сложна, защото зад политическите мотивации винаги стоят определени групи на интереси. Да се уравновесят тези интереси с лобита, ориентирани към дългосрочен прогрес и развитие, не е лесно, тъй като те ще трябва да устоят на силен натиск от страна на групите на интереси. С други думи, ако има лобита, които защитават с всякакви средства своите собствени интереси, то не съществуват такива, борещи се със същата устременост и сила в полза на дългосрочното развитие и далечните цели. Въщност единственото видимо и никак си ефективно лоби от последния тип е това на околната среда.

Въпреки че е очевидно, че системният преход не е целта, а само пътят към по-важна цел, все още има объркване в това отношение, което е свързано преди всичко с взаимната зависимост на институционалните промени и реалното развитие на икономиката. Може ли системата да е перфектна, докато растежът не е задоволителен, или може ли тя да бъде възхвалявана, когато способността за развитие е слаба? Разбира се, че отговорът е "не", но въпреки това често се прави. Очевидно е, че реформите са ценени заради самите тях, без да се отделя достатъчно внимание на техния реален резултат.

Така огромното свиване в Източна Европа и бившия Съветски съюз беше резултат, от една страна, от неразбиране на политиката за развитие и преувеличаване значението на прехода като такъв, и от друга – от объркване на прехода с либерализация и приватизация. Политиките наблюаха главно на мерките за стабилизация, търговска либерализация и приватизация, без да отделят достатъчно внимание на случаите в реалната икономика, т.е. производство, потребление, инвестиции, безработица и т.н. Този подход промени първоначалните условия (макар невинаги за добро) и причини свиване вместо растеж.

От дългосрочна гледна точка оформянето на системата играе инструментална роля за развитието и разширяването. Когато едно поколение

си отива, следващото го замества. Когато един пакет от решения е престанал да изпълнява ролята си, друг трябва да го смени и да поеме от него. Оттук системата трябва да бъде достатъчно гъвкава, за да посрещне предизвикателството на променящите се условия. Тя се е приспособявала няколко пъти в миналото и ще се променя още много в бъдеще, т.е. подкрепяйки ролята й за развитие и новите, често непредвидими обстоятелства. Следователно цялата трансформация трябва да се приеме само като исторически епизод, макар и важен, който може да обслужва много добре нуждите на развитието, ако политиките се управляват по подходящ начин.

Обратно на този опит е прилагането на пазарно ориентираните реформи като средства за успешно развитие, което допринесе значително за високата степен на растеж в Китай и Виетнам (Montes, 1997). Това наистина е интересно, защото все още не съществува толкова успешен пример в постсоциалистическите икономики на Източна Европа и бившия Съветски съюз, що се отнася до траен растеж. Реформите на социалистическата система, които се провалиха в Европа, все още работят в Азия. Там беше възможно да се разграничи оформянето на системата от напътствията на политиката, т.е. да се възползват от нея и да я проспособят в необходимата степен към новите предизвикателства в името на по-нататъшния растеж. Това е пример за използване на системата и нейните модификации не като цел, а като средство за развитие.

Следователно във всяка политическа система е възможно съществуването на някакъв вариант на отделни политики и упражнения. Самата система не може да служи като заместител на добра политика. В историята бихме могли да видим най-често, че е достатъчно да се подобрят политиките, без да се променя цялата система. Разбира се, по време на преход има място и за по-добра, и за по-лоша икономическа политика, за мъдри или не толкова мъдри действия на правителството, за различни форми на приобщаване на международната общност.

## 7. Изграждане на институции

Ние говорим за изграждане на институции, но в действителност те трябва да бъдат изучени. Това е процесът. След провала на "шоковата терапия" поради системния вакум и дълбоката рецесия процесът на постсоциалистическа промяна беше управляван по по-разумен начин, чрез нарочни мерки с по-ниска скорост. По самата си природа този дългосрочен и сложен процес не може да се осъществява по радикален начин. Това отнема време и разходи както във финансов, така и в икономически смисъл. Той е рискован и може да изложи страната на социални и политически напрежения. Само част от този многостепенен процес на преход, и по-точно либерализацията, свързана със стабилизация, може да се осъществи (ако политическите условия позволяват това) по радикален начин. Това дори не е

императив, а избор на политика в зависимост от мащаба на паричните и данъчните неравновесия и от обхвата на социалната търпимост.

Що се отнася до структурното приспособяване, институционалната реформа и промяната в поведението, при всички случаи те ще отнемат много време. Например изчислено е, че в Източна Европа около 77% от компютърния софтуер е пиратски, докато в САЩ тази злоупотреба е около 20%, т.е. четири пъти по-ниско. Такава разлика не може да бъде обяснена единствено с по-ефективното прилагане на законите и по-добър маркетинг. Тя се дължи преди всичко на слабата пазарна култура в преходните икономики. Дори в развитите пазари обаче процесът на промяна в поведението трябва да продължи, ако въпреки софистикацията на пазарните институции и установената пазарна култура почти 1/5 от компютърния софтуер е все пак просто откраднат.

От гледна точка на засегнатите общества и техните политически елити това изглежда като много продължителен процес, но в действителност той трябва да се смята за много кратък исторически инцидент, имайки предвид огромните и всеобхватни промени, които се извършват. Изграждането на традиционни пазарни икономики, макар и извършено при различни обстоятелства, отне значително повече време, отколкото сегашните трансформации в социалистическите и постсоциалистическите страни. Десет години е наистина много кратък период, за да се обърне икономиката. Така че постсоциалистическият переход, въпреки трудностите, които донесе, трябва да се приема като сравнително бърз процес на сложни промени на структурите, институциите и поведенията.

Трудностите не произлизат от липса на знания за това как работи пазарът, а от неспособността да се разбере как да се достигне пазарна система от специфичната ситуация на последните социалистически икономики. Най-предизвикателният проблем не е в намирането на целева форма за нови организации и институции, а процесът на переход, водещ до тези цели. Следователно най-трудният въпрос, на който трябва да се отговори, е не как трябва да изглежда и работи системата в самия край, а как да се стигне оттук дотам.

Едновременно с това протича процес на учене от практиката. Както на Изток, така и на Запад предишните теоретични обяснения и прагматични подходи значително са се развили. Професионалисти от преходните икономики придобиха знания за пазарното представяне. Политическите и интелектуалните дебати, обучението в страната и извън нея, както и опитът от процеса доведоха до голям прогрес по отношение квалификацията на изследователите, предприемачите и политическия елит. Професионалисти от развитите страни, вкл. представители на правителството, занимаващи се с прехода, експерти от международни организации и бизнес-общността научиха за специфичните обстоятелства на прехода. Те имаха възможност да получат знания за различните черти на постсоциалистическата

действителност и разбраха, че предизвикателствата трябва да се атакуват по различен, по-скоро нетрадиционен начин. Най-после бяха научени главните уроци за значението на изграждането на институции за продължителен растеж и бяха изведени правилните изводи за политиката.

Таблица 2

Прогноза за икономически растеж в преходните икономики, 1998-2002 г.

Страна	БВП 1997 1989 =100	Темп на растеж					Средно 1998- 2002	Място*	БВП 2002	
		1998**	1999	2000	2001	2002			1997 = 100	1989 = 100
Полша	111,8	4,8	4,5	5,0	5,4	5,7	5,6	9	128,4	143,2
Словения	99,3	4,3	3,7	4,3	4,4	4,8	4,7	15	123,4	122,6
Словакия	95,6	5,3	2,2	4,0	5,6	6,9	5,3	10	126,3	120,8
Унгария	90,4	5,2	4,3	4,1	4,0	4,1	4,7	13	123,7	111,8
Албания	79,1	4,3	6,2	8,9	8,0	4,4	7,2	4	136,0	107,6
Узбекистан	86,7	4,5	4,5	4,3	3,8	4,2	4,6	16	123,2	106,8
Чешка републ.	95,8	-2,5	0,5	3,3	3,9	5,2	2,1	23	110,6	106,0
Естония	77,9	6,4	6,1	5,9	6,9	5,9	7,1	5	135,3	105,4
Румъния	82,4	-4,7	2,2	4,9	4,8	5,1	2,5	22	112,5	92,7
Хърватска	73,3	4,2	2,9	4,3	4,1	4,3	4,3	19	121,4	89,0
България	62,8	3,5	2,7	4,6	5,2	5,2	4,6	17	123,0	77,3
Югославия	62,7	5,4	1,3	3,9	4,7	5,5	4,5	18	122,5	76,8
Латвия	56,8	6,6	5,4	4,4	3,9	5,4	5,7	8	128,5	73,0
Киргистан	58,7	3,0	3,0	4,7	5,2	5,7	4,7	14	123,5	72,5
Туркменистан	48,3	4,7	12,1	16,0	3,5	4,2	9,4	2	146,8	70,9
Казахстан	58,1	1,4	0,6	3,0	5,5	8,3	4,0	20	120,0	69,7
Македония	55,3	5,3	4,7	4,6	4,1	4,1	5,0	12	125,0	69,1
Беларусия	70,8	4,2	-9,3	-5,8	1,5	2,9	-1,4	26	93,0	65,8
Азъrbайджан	40,5	7,9	7,9	9,0	9,9	10,7	10,9	1	154,4	62,5
Литва	42,8	7,4	4,5	3,7	3,8	4,1	5,2	11	125,8	53,8
Армения	41,1	5,7	4,4	5,0	5,7	6,1	6,0	6	129,9	53,4
Таджикистан	40,0	4,3	4,3	5,8	5,5	5,9	5,7	7	128,6	51,4
Русия	52,2	-4,7	-5,3	-2,6	3,9	4,1	-1,0	25	95,1	49,6
Грузия	34,3	7,2	5,1	7,9	9,4	8,0	8,7	3	143,6	49,3
Молдова	35,1	-2,2	0,7	4,1	5,2	6,2	2,9	21	114,5	40,2
Украина	38,3	-2,0	-5,2	-1,1	4,0	4,6	0,0	24	100,0	38,3

\* Мястото е според БВП 2002 (1997=100) и 1998-2002 среден темп на развитие.

\*\* Предварително изчисление.

Източник: PlanEcon 1998a and 1998b и изчисления на автора, основани на табл. 1.

За съжаление процесът на учене от практиката беше твърде скъп за източноевропейските народи и тези от бившия Съветски съюз. За да бъде сигурен, бъдещият растеж не трябва да се разбира като компенсация за минало рязко спадане. Вече няколко пъти бяха направени предвиждания, че производството в целия регион ще расте и все пак в някои случаи това все още не е станало реалност. Дори по-зле, все още съществуват постсоциалистически икономики, където производството се свива и дори се предвижда по-нататъшн спад поне през 2000 г. (вж. табл. 2). Шо се отнася до първите 10 години на преход, БВП в постсоциалистическите икономики намаля повече, отколкото по времето на Голямата депресия през 1929-1933 г. Това не беше необходимо и можеше да бъде избягнато, ако действително съществуващите знания за възможните алтернативни методи за трансформиране не бяха отхвърлени и приспособяването на западната икономическа мисъл и съветите на политиката към действителните предизвикателства бяха по-бързи.

По-късно се осъществиха по-добри опити, целящи постепенно, но постоянно изграждане на институции (под институции разбираме не само организации и връзките между тях, но и правилно поведение на актьорите на икономическата сцена). По този начин с много по-добре координирана институционална подкрепа в редица страни преходните политики поеха правилната посока. Пазарните организации бяха създадени, беше написан и приет нов закон и бяха усвоени нови умения. Наистина в края на 90-те години Източна Европа и в по-малка степен бившият Съветски съюз изглеждаха по-различно, отколкото в началото на десетилетието. И все пак трябва да се извърви още дълъг път.

## 8. Изводи за политиката

Вярно е, че събитията в постсоциалистическите икономики бяха в много голяма степен повлияни от политиките, основани на Вашингтонския консенсус. Но също е вярно, че трансформацията в пазарна икономика и явленията, придружаващи този процес, имаха значимо въздействие върху преразглеждането на тези политики. От една страна, редът на мисли, типичен за Вашингтонския консенсус, имаше важно значение за посоките на системната реформа и опитите за политика в Източна Европа и бившия Съветски съюз. От друга страна, фактът, че предложените и изпълнени политики не доведоха до очакваните резултати, наложи търсенето на алтернативни такива. Всъщност обхватът от проблеми, по които съществува консенсус между основните партньори на световната финансова, икономическа и политическа сцена, се е разширил през годините.

За подобна еволюция на отношението е допринесла постсоциалистическата трансформация. Заедно с възникването на постсоциалистическите пазари са се появили нови теми и проблеми, а оттук и

нови грижи, по отношение на които гледните точки се различават и които са далеч от постигането на съгласие. Въпреки това са налице многообразни симптоми за спешна нужда от нов консенсус. В допълнение трябва да се наблегне на няколко нови елемента от това, по което беше постигнато съгласие в миналото.

Съществуват дванадесет основни извода за политиката:

1. Институционалните уговорки са най-важният фактор за прогрес към траен растеж. Това, което се приема за даденост в някои пазарни икономики, т.е. институционален модел за дългосрочна либерализация и свободно пазарно представяне, трябва да бъде изградено, често пъти отначало, в страни, движещи се от статични, централно планирани икономики. Ако има избор между развирането на тези споразумения спонтанно (случайно) или по някакъв начин насочвани от правителството (чрез модел), тогава вторият вариант е по-подходящ в случая с постсоциалистическите страни. Все пак индустриалните страни и международните организации трябва да подпомогнат няколко правителства в тези опити. Държавите, които поради силни правителствени уговорки са били способни да поддържат такъв модел, се справят много по-добре. В тях оздравяването се осъществи по-бързо, растежът е силен и съществува перспектива за устойчиво развитие. Тези, които се опитаха да повярват, че голямото институционално преразглеждане може да се осъществи от само себе си, т.е. случайно, или не успяха да ръководят този сложен процес правилно, изостават както в прехода, така и в скоростта на растежа.

2. Размерът на правителството е по-маловажен, отколкото качеството на неговата политика и начина, по който се осъществяват промените. В преходните икономики проблемът не е само в намаляване размера на правителството, а в дълбоко преструктуриране на обществената финансова система и промяна на целите и средствата на политиката. Основното е данъчните трансфери да се пренасочат от неконкурентни сектори към изграждане на институции (вкл. поведенчески и културни промени), инвестиции в човешки капитал и твърда инфраструктура. Опитите да се намали размерът на правителството чрез съкращаване на бюджетните разходи могат да причинят повече злини, отколкото ползи. Дори малкото правителство понякога да е по-добро от по-голямото, проблемът е, че често неговият размер не може да бъде намален, без това да предизвика свиване на жизнения стандарт. Следователно съзидателно намаляване на размера трябва да се осъществява само когато икономиката е в подем, въпреки че много често най-силният опит да се направи това се предприема в период на дълбока криза. Така основният проблем е в разходите по преструктуриране, а не в съкращаването им, породено от илюзията за едновременна и все пак неустойчива данъчна предпазливост.

3. За разлика от някои мерки за либерализация изграждането на институции трябва да бъде постепенен процес. Такава обратна връзка между специфичните "вложения" в този процес и неговите "резултати" трябва постоянно да бъде наблюдавана и политиките да бъдат приспособени и коригирани. В постсоциалистическия преход съществуват много неизследвани територии, където човек не бива да разчита на заблуждаващи аналогии с опита от изкривени пазарни икономики. Трябва да се имат предвид специфичните черти на този тип възникващ пазар. Следователно необходимо е някаква иновация в изграждането на институции да се ръководи по начин, непознат досега на други места. Това важи преди всичко за приватизацията и развитието на капиталовите пазари.

4. Ако институционалното подреждане се пренебрегне и се остави на спонтанни процеси и разпуснатите пазарни сили на либерализираните пазари, тогава неформалната институционализация запълва системния вакуум. Безразличието на правителството към организирането на пазарна инфраструктура с действаща политика предизвиква ситуация, в която надделяват неформалните организации и институционалните връзки между тях. Екстремни случаи тук са голямата корупция и организираната престъпност. Това са двете основни болести в страните след либерализацията и приватизацията при слаби правителства. Понякога те са такива, защото са много големи, но са принудени да станат по-малки твърде рано, преди младият пазар да е способен да замести държавата. Правителство, което предварително или твърде екстензивно е намалило размера си, не е достатъчно силно и тогава пазарът се развива в неформалния сектор (скрита икономика), докато трудностите се трупат в официалната икономика. Тогава печалбите отиват в неформалния сектор, а постъпленията в официалния намаляват с всички отрицателни последствия от това за бюджета и социалната политика. Така пазарът работи по начин, при който печалбите са приватизирани, а загубите са социализирани по политически неустойчив начин.

5. В преодните икономики политиката трябва да трансформира така, че да накара съдебната система да служи на нуждите на пазарната икономика. Това е голямо предизвикателство, тъй като старата система на изпълнение на договори при планирано разпределение е престанала да съществува, а новата - за прилагане на договори при пазарни правила и култура, все още не се е развила. Разработването и прилагането на нов закон, например търговски и данъчен код, регулирането на капиталовия пазар, защитата на правата на собственост, конкуренцията и антитръстовите правила, банковият надзор, защитата на потребителите, защитата на околната среда, са дори много по-важни и трябва да се осъществят преди приватизацията на държавните активи. Създаването и развитието на

законова рамка на пазарната икономика трябва да бъде много по-напред в програмата на международните финансово организациии. Това би трявало да се изведе като приоритет пред либерализацията и приватизацията, тъй като последните могат да допринесат за устойчив растеж само ако първото е налице.

6. За дерегулирането на постсоциалистическата икономика е необходимо прехвърляне на компетенции и власт от централното към местните управления. Това означава преминаване на системата на публични финанси към децентрализация и засилване на местното управление чрез предоставяне на по-голяма данъчна автономност, в противен случай процесът на отслабване на централното управление не отговаря на засилването на местните управления. Обединената позиция на двете равнища на управление трябва да се разглежда като интегрирана единица, необходима за нуждите на постепенно изграждане на институции. Ако местните управления не са силни, а в същото време централното управление е отслабващо и пазарните сили все още не са подкрепени от нови институции, то либерализацията и приватизацията не биха могли непременно да подобрят разпределението на капитала и няма да повишат ефикасността.

7. Налице е спешна необходимост ст засилване развитието на неправителствените организации. Заедно с частния сектор и държавата това е третият задължителен стълб на съвременната пазарна икономика и гражданското общество. При липса на обхват от неправителствени организации, които се предполага, че ще се грижат за различни аспекти на обществения живот, се поражда продължително напрежение между държавата и обществото и развиващият се частен сектор не предоставя достатъчно и задоволително решение на този въпрос. Съществуват сфери в обществото, които не би трявало да зависят нито от държавата, нито от частния сектор, ориентиран към печалби. Растваща част от международната техническа, финансова и политическа подкрепа трябва да бъде канализирана в засилването на неправителствените организации. В противен случай младата пазарна икономика и демокрация в постсоциалистическите страни не биха могли да се развиват достатъчно бързо и преходът ще бъде непълен. Забавянето на институционалната инфраструктура, предоставена от неправителствените организации, се превръща в растващо препятствие за успешните системни промени и висококачествен растеж.

8. При преход политиката на доходите и загрижеността на правителството за справедлив растеж са от голямо значение. Докато увеличаващата се несправедливост е неизбежна през първите години на прехода, държавата трябва да играе активна роля чрез данъчни и социални политики в контролирането на разпределянето на приходите. Съществува граница на несправедливостта, над която по-нататъшното развитие на

икономическата дейност се задържа и растежът започва да намалява, а оздравяването се забавя. Ако подобен несправедлив растеж се толерира за определени години в период на свиване, когато жизненият стандарт се повишава в продължение на няколко години и спада за много, тогава политическата подкрепа за необходимите реформи ще изчезне.

9. Постсоциалистическият преход към пазара се осъществява във време на световна глобализация, оттук отварянето и интегрирането към световната икономика е задължителна част от цялото усилие. Все пак тези процеси трябва да се управляват внимателно, особено по отношение на либерализацията с краткосрочен капиталов поток. Тя трябва да се наблюдава и контролира от данъчните и паричните власти в страните с помощта на международните финансни институции, например МВФ и БМР. За предпочтание е капиталовите пазари да се либерализират по-късно, отколкото по-рано. Преди всичко изграждането на институциите трябва да е достатъчно напреднало, а стабилизацията - да е стабилна. Само тогава финансовите пазари биха могли да се либерализират постепенно. В противен случай обществата от млади възникващи пазари и демокracии няма да помогнат за въвеждането на пазарен механизъм или интеграция към световната икономика, а обратно, те могат дори да се настроят враждебно към подобни промени.

10. Международните организации не трябва само да помогнат, а и да настояват за по-нататъшна регионална интеграция и коопериране. Ако се очаква растежът да бъде траен и бърз, той изисква разширяване на износа, което ще зависи от силни регионални връзки. За целта е наложителна институционална подкрепа - например от банки за внос-износ, стокови борси, кредитни застрахователни агенции и др. Това трябва да бъде основната грижа на ЕБРР за изграждане на институции, подкрепена от насочено кредитиране и от техническата й помощ. Този тип пазарна структура е все още слабо развит в преодните икономики. Ето защо регионалната търговия и транснационалните преки чуждестранни инвестиции изостават от всички промени. Това, което би трябвало да бъде движеща сила за устойчив растеж, е всъщност едно от основните му препятствия.

11. Необходимо е организациите Бретън Уудс да преосмислят своите политики към преодните икономики. Ако МВФ се грижи основно за финансовата ликвидност, конвертируемостта на валутата, данъчната предпазливост и пазарната стабилизация, то Световната банка трябва по-нататък да обърне внимание главно на условията за справедлив растеж и устойчиво развитие. По очевидни причини тези два вида цели на икономическата политика, или по-скоро средствата в първия случай и резултатите в последния, често са противоречиви. Съществува нагласа към объркване на резултатите със средствата на политиката, към подчиняване на дългосрочната политика за развитие на краткосрочната политика на

стабилизация. Все пак данните за прехода досега ясно доказваха, че няма нито голямо развитие, нито стабилизация. Следователно в бъдеще данъчните и паричните политики трябва да бъдат подчинени на политиката за развитие, а не обратното. Нуждни са критерии за представяне на Световната банка, описващи социално-икономическото развитие, както и традиционни данъчни и парични критерии за МВФ. Новият пакет от критерии трябва винаги да набляга на приложението на съветващите финансови политики за растеж, на разпределението на капитала, на приходите и мрежата за социална сигурност. Световната банка не трябва да приема и подкрепя реформи в политиката и действия, които, целейки финансова стабилизация, могат да доведат до социална дестабилизация като резултат от липсата на растеж, разширяваща се бедност, увеличаваща се несправедливост и лишения в човешкия капитал.

12. Тези взаимодействащи си процеси на учене от наблюдения и учене от практиката продължават и ще продължат няколко години. Все пак, дори да съществува, както наистина изглежда, растящ шанс за някакъв вид "пост华盛顿ски" консенсус, това трябва да се разглежда като процес, а не като действие. Необходимо е такъв възникващ консенсус да бъде постигнат наистина сред много повече партньори, а не само от важните организации, основани във Вашингтон. В противен случай политиките, приети във Вашингтон, не биха могли да доведат до такива успехи, които са постигнати другаде. Това също е важен извод за политиката, който е очевиден в ерата на глобализацията. А и споразумението сега трябва да бъдат преразглеждани често, ако условията и предизвикателствата се изменят, както се промениха наскоро и несъмнено ще се променят отново в бъдеще. Така търсенето на пълен и приложим консенсус относно политиките, улесняващи устойчивия растеж, трябва да продължи..

#### Използвана литература

Fischer, Stanley. "Opening Remarks". Presented to the conference on Economic Policy and Equity. Washington, D.C.: The International Monetary Fund, June 8-9 1998.

Fry, Maxwell. The Fiscal Abuse of Central Banks. IMF Working Paper 93/58. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1993.

Hausner, Jerzy. The Political Economy of the Socialism's Transformation. Conference Paper. UNU/WIDER Project Meeting: Transition Strategies, Alternatives and Outcomes. Helsinki, 15-17 May 1997.

IMF. Partnership for Sustainable Global Growth. Interim Committee Declaration. Washington, D.C.: International Monetary Fund. September 29 1996.

*Kolodko, Grzegorz W.* Reform, Stabilization Policies and Economic Adjustment in Poland. WIDER Working Papers WP 51. Helsinki: World Institute for Development Economics Research of the United Nations University, January 1989.

*Kolodko, Grzegorz W.* Inflation Stabilization in Poland: a Year After. - Rivista di Politica Economica, June 1991, N 6, 289-330.

*Kolodko, Grzegorz W.* From Output Collapse to Sustainable Growth in Transition Economies – the Fiscal Implications. Washington, D.C.: International Monetary Fund. December 1992.

*Kolodko, Grzegorz W.* A Strategy for Economic Transformation in Eastern Europe. - Most, 1993, Vol. 4, N 1, 1-25.

*Kolodko, Grzegorz W.* Poland 2000. The New Economic Strategy. Warsaw. Poltext, 1996.

*Kolodko, Grzegorz W.* A Plan for Russia. - The Harriman Review, Special Issue: The Russian Economy in Crisis, New York, Columbia University, December 1998, 24-27.

*Kolodko, Grzegorz W.* From Shock to Therapy. The Political Economy of Postsocialist Transformation. Oxford University Press (forthcoming), 1999.

*Kolodko, Grzegorz W., D. Mario Nuti.* The Polish Alternative. Old Myths, Hard Facts and New Strategies in the Successful Transformation of the Polish Economy. WIDER Research for Action 33. Helsinki, The United Nations University World Institute for Development Economic Research, 1997.

*Montes, Manuel.* Vietnam: Is There a Socialist Road to the Market?. Conference Paper. UNU/WIDER Project Meeting: Transition Strategies, Alternatives and Outcomes. Helsinki, 15-17 May 1997.

*North, Douglass C.* The Contribution of the New Institutional Economics to an Understanding of the Transition Problem. WIDER Annual Lectures 1. Helsinki, United Nations University World Institute for Development Economics Research. March 1997.

*Nuti, D. Mario.* Crisis, Reform and Stabilization in Central Eastern Europe: Prospects and Western Response. – In: La Grande Europa, La Nuova Europa: Opportunita e Rischi. Sienna, Monti Dei Paschi Di Sienna. November 1990.

*Nuti, D. Mario.* Lessons from Stabilization and Reform in Central Eastern Europe. CEC Working Papers, 92 (May). Brussels, Council of the European Community, 1992.

*Nuti, D. Mario.* Exchange Rate and Monetary Policy in Poland 1994-96, or the Case for Privatizing the National Bank of Poland. Conference paper. Helsinki, UNU/WIDER Project Meeting: Transition Strategies, Alternatives and Outcomes. 15-17 May 1996.

*OECD.* Czechoslovakia 1996. OECD Economic Surveys. Paris, Organization for Economic Cooperation and development, 1996.

*PlanEcon.* 1998a. Review and Outlook for the Former Soviet Union. Washington, D.C.: PlanEcon, Inc. October.

*PlanEcon.* 1998b. Review and Outlook for Eastern Europe. Washington, D.C.: PlanEcon, Inc. December.

*Poznanski, Kazimierz.* Poland's Transition to Capitalism: Shock and Therapy. – In: Stabilization and Privatization in Poland. Edited by K. Poznanski. Boston, Kluwer Academic Publishersq 1993.

*Poznanski, Kazimierz.* Poland's Protracted Transition. Institutional Change and Economic Growth. Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

*Rosati, Dariusz.* Output Decline during Transition from Plan to Market. - Economics of Transition, 1994, Vol. 2, N 4, 419-42.

*Soros, George.* The Capitalist Threat. - The Atlantic Monthly, February 1997.

*Stern, Nickolas.* The Transition in Eastern Europe and the Former Soviet Union: Some Strategic Lessons from the Experience of 25 Countries over Six Years. Conference Paper. OECD/CCET Colloquium. Paris, 29-30 May 1996.

*Stern, Nickolas, Joseph E. Stiglitz.* A Framework for a development Strategy in a Market Economy: Objectives, Scope, Institutions and Instruments. EBRD Working Paper 20. London: European Bank for Reconstruction and development. April 1997.

*Stiglitz, Joseph E.* 1998a. More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus. WIDER Annual Lectures 2. Helsinki: United Nations University World Institute for Development Economics Research. January 1998.

*Stiglitz, Joseph E.* 1998b. Economic Science, Economic Policy and Economic Advice. Conference Paper. Annual Bank Conference on Development Economics on Knowledge for Development. Washington D.C., The World Bank. April 20 and 21 1998.

*Williamson, John.* What Washington Means by Policy Reform. – In: John Williamson, editor, Latin American Adjustment: How Much Has Happened? Washington, D.C., Institute for International Economics, 1990.

*Williamson, John.* The Washington Consensus Revisited. - In: Louis Emmerij (ed.). Economic and Social Development into the XXI Century. Washington D.C., Inter-American Development Bank, 1997.

*Wolf, Martin.* Ins and Outs of Capital Flows. - Financial Times, 16 June 1998.

World Bank. From Plan to Market. World Development Report 1996. Washington, D.C., The World Bank, 1996.

World Bank. The State in a Changing World. World Development Report 1997. Washington D.C., Oxford University Press for the World Bank, 1997.

ВАШИНГТОН, април 1999 г.

Превод Д. Димитрова