



Молодежь на семинаре в Университете Айн-Шамс в Каире, Египет.

Свобода и хлеб взаимосвязаны

Марван Муашер

Экономические реформы в арабском мире должны проводиться параллельно с политическими переменами

В УСЛОВИЯХ, когда арабские страны сталкиваются с серьезнейшими экономическими проблемами, легко забыть о том, что не так давно многие из них находились в аналогичном, если не худшем положении. Для того чтобы регион мог успешно преодолеть безработицу, стимулировать иностранные инвестиции и содействовать росту экономики, лидеры должны извлечь уроки из недавнего прошлого.

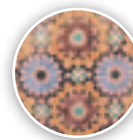
Эти уроки позволяют вывести пять правил для успеха. Экономические реформы не могут быть успешными в изоляции, они должны проводиться в тесном взаимодействии с политическими преобразованиями. Они должны приносить блага всем сегментам общества

и осуществляться с согласия всех. Они должны выражаться количественно на основе четко поставленной цели. Наконец, планы экономических реформ должны надлежащим образом доводиться до сведения населения.

Ничто не ново под луной

Это — не первое серьезное экономическое испытание для арабских стран, находящихся на переходном этапе, и не первое появление критически важных экономических реформ.

Например, Египет и Иордания 20 лет назад переживали схожие экономические кризисы, которые в некоторых отношениях были хуже, чем происходящие сегодня. В конце 1980-х годов дефицит бюджета в Египте состав-



лял почти 20 процентов ВВП, темпы инфляции также достигали 20 процентов — оба показателя были в два раза выше, чем сейчас. Отношение долга к ВВП в Египте составляло 76,5 процента, что почти равно сегодняшнему уровню в 76,4 процента. В Иордании отношение долга к ВВП достигало непомерной величины 133 процента по сравнению с сегодняшней оценкой, составляющей 65 процентов. Валютные резервы обеих стран в 2011 и 2012 годах резко уменьшились, но в 1988 году резервы Иордании почти исчезли.

За последние два десятилетия Египет и Иордания провели серьезную работу в области экономических реформ. Были подписаны соглашения с МВФ, и многие государственные предприятия были приватизированы. Египет вступил во Всемирную торговую организацию (ВТО) в 1995 году. Иордания стала членом ВТО в 1999 году и подписала соглашение о свободной торговле с Соединенными Штатами в 2000 году. Обе страны подписали соглашение о партнерстве с Европейским союзом.

В результате, как Египет, так и Иордания смогли обеспечивать уверенные темпы роста в течение продолжительного времени — с 2000 года до глобального финансового кризиса в 2008 году. Несмотря на эти достижения, обычные граждане в обеих странах по-прежнему разочарованы процессом, при котором отсутствие сдержек и противовесов практически не оставляет им возможности оказывать влияние, и они не видят результатов роста экономики в своей повседневной жизни. Что было сделано не так?

Хлеб прежде свободы

До начала волнений в 2011 году лидеры арабских стран утверждали, что экономические реформы должны предшествовать политическим — так называемый подход «хлеб прежде свободы». Они утверждали, что проведение политической реформы до обеспечения основных потребностей граждан является преждевременным и даже опасным. Только когда эти потребности удовлетворены, люди могут принимать ответственные политические решения. Но эта стратегия, даже проводимая добросовестно, не принесла ожидаемых результатов.

Этот подход позволил сохранить макроэкономическую стабильность (помогающую малоимущим, которые первыми страдают в условиях инфляции и медленного экономического роста), но не смог обеспечить рост, охватывающий широкие слои населения, или решить проблему коррупции, которая усилилась в отсутствие параллельной политической реформы.

Экономическая либерализация, включавшая не только приватизацию и большую свободу торговли, но и более либеральное законодательство об инвестициях и более активную интеграцию с мировой экономикой, чаще всего не могла обеспечить ни политической, ни экономической реформы. Поскольку необходимые экономические меры не сопровождались формированием политической системы сдержек и противовесов, злоупотребления важнейших экономических агентов не пресекались, и царил безнаказанность.

В результате, многие программы экономических реформ приносили блага только немногочисленной элите, а не всему населению. Сосредоточение преимуществ у небольшой группы еще больше ограничивало экономическое воздействие работы над реформами. В отсутствие влиятельных парламентов, способных осуществлять надлежащий надзор, приватизация многих государственных предприятий часто проходила без полной прозрачности и приводила к представлениям о наличии коррупции, иногда оправданным.

Сложно стимулировать иностранные инвестиции, если нет независимой судебной системы для надлежащего рассмотрения жалоб. Тяжело обуздать коррупцию, которая снижает производительность, без независимой прессы или сильной пар-

ламентской системы. Согласно индексу восприятия коррупции Transparency International, за период с 2003 год по 2012 год Иордания опустилась с 37-й позиции (из 178 стран) до 58-й (из 176 стран). С 2003 год по 2010 год (накануне революции) Египет опустился с 70-го на 98-ое место.

Экономические реформы должны проводиться в тесном взаимодействии с политическими преобразованиями. Они должны приносить блага всем сегментам общества и осуществляться с согласия всех.

Хотя участники протестов в странах Ближнего Востока выдвигали самые разные требования как в пределах одной страны, так и в разных странах, все выступали за борьбу с коррупцией. Помимо наказания коррумпированных лиц, участники выступлений требовали изменений на институциональном уровне для искоренения коррупции. Участники протестов считали, что надлежащий надзор может быть достигнут путем политической реформы, которая отберет полномочия у доминирующей исполнительной власти и перераспределит их между законодательной и судебной ветвями.

Большинство представителей элиты в Египте и Иордании, а также повсюду в арабском мире полагали, что сильные, представительные парламенты не понимают экономических реформ, и считали их не партнером, а препятствием для экономического развития. Законы о выборах в Египте и Иордании и других странах были составлены таким образом, чтобы создавать структурно ослабленные парламенты, зависящие от исполнительной власти и подчиняющиеся ей, не способные оспаривать политику исполнительной власти, в том числе экономическую политику и практику последних двух десятилетий.

Рядовые граждане привыкли полагаться на государство, которое обеспечивало некоторые из их основных потребностей. Не существовало влиятельного законодательного органа для обсуждения решения правительства о продаже государственных активов, отмене субсидий или сохранении либеральной торговой политики, которую некоторые считали пагубной для местной промышленности. Подлинная дискуссия продемонстрировала бы прозрачность и подотчетность таких решений и завершила бы рядовых граждан в том, что эти решения принесут им пользу.

Но очевидно, что экономические реформы прошлого, несмотря на качество их подготовки и важность, не принесли успеха, поскольку они проводились в изоляции, без параллельных политических реформ. Правительства часто считали такие реформы не только ненужными, но и препятствующими экономической либерализации, которая, как они опасались, может застопориться при сильном парламенте.

Основанные на рыночных принципах рекомендации в отношении мер политики, которые сосредоточены на росте, но игнорируют политическую реформу и не улучшают положение менее привилегированных слоев, не могут решить экономические проблемы арабского мира. Разрыв между богатыми и бедными в регионе за последние два десятилетия увеличился,

в последние годы он усугублялся ростом цен на продовольствие и энергоресурсы и мировым финансовым кризисом. Этот растущий разрыв в доходах наиболее ярко выражен в странах Ближнего Востока и Северной Африки, которые импортируют биржевые товары (в том числе продукты питания и энергоресурсы).

Неудача так называемого Вашингтонского консенсуса относительно рыночных реформ на Ближнем Востоке является упущением. Прежние меры политики необязательно были неправильными, скорее, они были недостаточными. Они игнорировали взаимозависимость политических и экономических изменений. Если прежние меры политики не могут применяться в условиях сегодняшней новой действительности, как должны действовать страны?

Выдержка из свода правил

Будущие экономические реформы арабских стран должны соответствовать новому набору правил.

Правило № 1. Экономическая реформа не даст результатов без параллельной политической реформы.

Чисто экономические решения экономических проблем являются недостаточными.

Когда Иордания переживала тяжелый экономический кризис в 1988 году, приведший к почти внезапной 50-процентной девальвации ее национальной валюты по отношению к доллару США, покойный король Хусейн столкнулся с проблемой крупных дефицитов государственного бюджета и недостаточных валютных резервов. Его решение имело в основном политический характер: он призвал к выборам с участием всех слоев населения, которые обеспечили стране первый представительный парламент более чем за три десятилетия. Это решение дало результаты.

Иордания не только пережила экономический кризис: новый парламент, даже с весьма мощной исламской оппозицией, утвердил программу, поддерживаемую МВФ, и несколько мер либерализации экономики, которые привели к повышению темпов роста в начале 1990-х годов. Первая война в Персидском заливе нанесла стране большой ущерб, когда прекратилась помощь всех арабских стран и США после выступления Иордании против ввода иностранных войск в регион, но на улицах не было протестов: люди чувствовали, что их голоса были услышаны через парламент. Они участвовали в процессе.

Этот урок был быстро забыт странами региона, в том числе Иорданией, чей мирный договор с Израилем спустя несколько лет способствовал решению об отсрочке политической реформы. В последние два десятилетия наблюдался застой в области политических реформ, что имело очевидные плачевные результаты. В сегодняшних условиях, когда страны переживают схожие экономические кризисы, усугубляющиеся ростом цен на продовольствие и энергоресурсы, а также продолжающимся мировым финансовым кризисом, проблемы не могут быть решены только путем принятия жестких экономических мер, таких как отмена или перераспределение субсидий. Люди больше не готовы мириться с доминирующей исполнительной властью, принимающей односторонние решения, которые дополнительно ухудшают их условия жизни.

Арабские избиратели сейчас ожидают экономической политики, предусматривающей консультации с людьми, которых она затрагивает, и подвергающейся тщательному контролю со стороны сильных, избранных и подотчетных парламентов.

В Египте ни одно из двух переходных правительств, пришедших после свержения президента Хосни Мубарака, не смогло подписать соглашения с МВФ для получения остро необходимого кредита именно потому, что они не были избранными и опасались реакции общественности. Напротив, правительство, сформированное после избрания кандидата «Братьев-мусульман» Мохамеда Мурси, сейчас ведет переговоры о финансовой

договоренности с МВФ, который исторически вызывал подозрения в этой стране.

Сам МВФ сделал выводы из прошлых ошибок. В финансовых договоренностях МВФ со странами региона после арабского пробуждения упор делается на подготовленные самими странами программы, со значительным вкладом вновь избранных правительств стран региона. В этих договоренностях также предусматриваются более адресные субсидии и реформа субсидий, а также подчеркивается значение прочных систем социальной защиты, создания рабочих мест, более справедливого распределения доходов и совершенствования управления.

Все избранные правительства кровно заинтересованы в том, чтобы успешно преодолеть экономические проблемы соответствующих стран и доказать избирателям, что они могут обеспечить более высокий уровень благосостояния. Это означает, что правящие круги или политическая элита не могут использовать боязнь ислама в качестве предлога для торможения политического прогресса, необходимого для поддержки экономических реформ. В экономической области исламисты не несут никакой угрозы. Например, несмотря на недостаток опыта, Партия свободы и справедливости (ПСС) в Египте представила экономическую программу, которая никоим образом не должна беспокоить группы, не относящиеся к исламистам, или международное сообщество. В программе ПСС признается значение частной собственности и роль частного сектора, рыночная экономика, в которой особое внимание уделяется социальной справедливости в рамках системы мусульманского права, а также необходимость внутренних и иностранных инвестиций. Экономические задачи, стоящие перед Ближним Востоком, могут послужить катализатором политических реформ, поскольку они подчеркивают необходимость принятия избранными правительствами трудных экономических решений.

Правило № 2. Политика, ориентированная на экономический рост, должна охватывать более широкие слои.

Новым лидерам необходимо избегать экономического роста, благоприятствующего лишь небольшой элите, экономических реформ, приносящих блага лишь некоторым сегментам общества. Потребность общества в немедленном улучшении положения — создании рабочих мест, повышении зарплаты и социальной справедливости — после революций в Египте, Ливии, Тунисе и других странах требует нового подхода к экономическому развитию региона.

Прошлые экономические реформы в регионе привели к росту, который не приносил благ рядовому гражданину. Вместо того чтобы сужать разрыв между богатыми и бедными, перемены часто увеличивали этот разрыв. Будущие реформы должны иметь мощную социальную составляющую, которая позволяет менее привилегированным слоям улучшать их положение. Субсидии должны быть ориентированы на тех, кто больше всех в них нуждается. Правительствам следует осуществлять важнейшие инвестиции в повышение качества услуг здравоохранения и образования для большинства своих граждан.

Правило № 3. Планы экономических реформ должны составляться при участии общества.

В прошлом процессы реформ в арабском мире имели в основном символический характер и составлялись режимом (часто без консультаций), а затем беспрекословно осуществлялись правительством или бюрократическим аппаратом. Очень часто эти процессы реформ, возглавлявшиеся режимами, были недостаточными, непоследовательными и плохо разъяснялись общественности. Без согласия широкой общественности даже самые лучшие намерения не смогут привести к реальным изменениям.

Эти проекты реформ, запущенные сверху, иногда приводили к серьезным экономическим изменениям и впечатляющим

темпам экономического роста, в том числе в Тунисе и Египте. Но они не меняли авторитарного характера режимов. У них также отсутствовали четкие стратегии роста, охватывающие более широкие слои, поэтому полученные от них экономические выгоды доставались в основном деловой элите, окружавшей режим. Это не осталось незамеченным более широкой общественностью, и в большинстве стран региона эти меры политики встречали укоренившуюся враждебность и подозрительность.

Другие проекты проводились в результате социальных волнений и включали ограниченные политические реформы. Одним из примеров является Национальная хартия действий в Бахрейне. Разработанная в ответ на требования общественности о переменах, хартия была написана и реализована как королевская инициатива без учета мнений различных участников социальной и политической жизни. Реформы, принятые в 2001 году, включали создание двух палат парламента (одной назначенной и одной избранной) и постепенное преобразование страны в наследственную конституционную монархию. Несмотря на благие цели этих программ, они не смогли обеспечить результаты — избранная палата не обладает подлинной законодательной властью, а королевство не является подлинной конституционной монархией. Общественность Бахрейна по-прежнему разочарована правительством и по-прежнему требует перемен.

Проекты реформ, разработанные и осуществленные самим руководством, которое нуждается в реформировании, указывают на необходимость программ, надлежащим образом представляющих все основные силы в обществе и наделяющих их правами и возможностями. Реформы, которые не учитывают точку зрения лиц, затрагиваемых ими, не дают результатов или не будут считаться обоснованными или внушающими доверие. Когда военные руководители в Египте попытались диктовать правила политической игры после падения Мубарака, общественность немедленно это отвергла. На новом Ближнем Востоке арабские граждане разных политических убеждений пробудились и сосредоточены на изменении правил игры. Пока создаются надлежащие политические институты, граждане обнаружили, что их голос может быть услышан на улице.

Правило № 4. Планы экономических реформ должны поддаваться измерению и указывать на конечную цель.

В прошлом процесс реформ слишком часто предусматривал много обещаний, но мало конкретных мер реализации. Четкий набор прозрачных и поддающихся измерению экономических задач даст возможность правительствам действительно провести реформы и не прибегать к пустой риторике.

На саммите в Тунисе в 2004 году арабские лидеры приняли документ о реформах, подтверждавший их твердое намерение, в частности, «расширять участие и процесс принятия решений в политической и общественной сферах; поддерживать справедливость и равенство среди всех граждан; уважать права человека и свободу слова; обеспечивать независимость судебной власти; добиваться улучшения положения женщин в арабском обществе; признать роль гражданского общества; модернизировать систему образования».

Годы спустя эти обещания остаются в значительной мере невыполненными. Это не удивительно, учитывая отсутствие механизмов оценки для мониторинга и отслеживания продвижения в реализации этих задач. Национальная программа в Иордании не только намечала конечные цели, но и основные этапы/показатели результатов и сроки, однако она так и не была выполнена, и сопоставимые меры в регионе не применялись. Разговоры о реформах без результатов больше не являются убедительными.

В планах экономических реформ должны также четко оговариваться цели — например, достижение сбалансированного

бюджета через 10 лет или всеобщий охват национальным медицинским страхованием. Граждане в большей степени готовы принять краткосрочные жертвы, если понятно, для чего они нужны. Большинство людей на Ближнем Востоке считает, что правительства действуют только в кризисном режиме: они просят своих граждан все время расплачиваться за административные излишества, без какой-либо отдачи в обозримом будущем. Например, общественность Иордании недавно вышла на демонстрации против отмены субсидий на топливо в условиях растущих мировых цен на топливо. Люди должны быть реально заинтересованы в этом процессе. Даже если изменения требуют длительного времени, меры политики должны быть построены таким образом, чтобы обеспечить некоторые выгоды в первые годы и вовлекать граждан на каждом этапе пути к достижению четкой национальной цели.

Правило № 5. Информирование населения должно быть важнейшим инструментом политики.

Современные эффективные методы обмена информацией никогда не должны отходить на задний план; они должны быть неотъемлемой частью процесса планирования, в том числе политики экономических реформ арабских стран.

Информирование населения о программах реформ нельзя начинать после принятия программы в рамках правительства. Реформы должны готовиться на основе консультаций с парламентами и гражданским обществом, а их цели должны сообщаться лидерами в ясной форме на каждом этапе процесса. Сохранение этих программ в тайне, как это часто делалось на Ближнем Востоке, лишь усиливает давний скептицизм общественности и часто ведет к открытой враждебности по отношению к программам. Как бы трудно ни было, информирование населения должно быть важнейшим инструментом политики, который применяется на самом раннем этапе, с тем чтобы иметь какую-либо надежду на достижение согласия широких слоев общества.

Необходимость перемен

Процессы экономических реформ на Ближнем Востоке принесут результаты, если они не будут следовать моделям последних двух десятилетий. Для того чтобы экономические программы достигли успеха, они должны также включать политические элементы. Программы должны поддаваться измерению, иметь широкую базу и охватывать все слои населения, их необходимо представлять как часть государственного плана при участии гражданского общества. Инициативы реформ не могут диктоваться сверху, они должны приниматься избранными правительствами. Наконец, они должны быть основаны на понимании связей между всеми аспектами программы. Это — единственный способ разработать и внедрить комплексный подход, одновременно решающий многоплановые политические и экономические элементы при четких и достижимых целях.

Арабское пробуждение заставило граждан ожидать от своего правительства большего. Политические перемены застопорятся без повышения благосостояния большего числа людей в регионе. В то же время экономические изменения не приведут к успеху без наделения правами и возможностями ключевых институтов, необходимых для создания более эффективных и прозрачных экономических процессов и действия им. Политические и экономические элементы должны тесно взаимодействовать, с тем чтобы регион мог двигаться вперед. ■

Марван Муашер — вице-президент программы исследований на Ближнем Востоке Фонда Карнеги за международный мир.