

На правах рукописи

ТОГАНОВА Наталья Владимировна

ТРАНСФОРМАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СТРУКТУРЫ НОВЫХ  
ЗЕМЕЛЬ ГЕРМАНИИ

Специальность 08.00.14 – Мировая экономика

Автореферат на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук

Москва - 2009

Работа выполнена в Центре европейских исследований Учреждения Российской академии наук Института мировой экономики и международных отношений РАН.

Научные руководители: доктор экономических наук  
Гутник Владимир Петрович  
  
доктор экономических наук  
Кузнецов Алексей Владимирович

Официальные оппоненты: доктор экономических наук  
Кондратьев Владимир Борисович  
  
кандидат экономических наук  
Белов Владислав Борисович

Ведущая организация: Государственный университет -  
Высшая школа экономики

Защита диссертации состоится «30» сентября 2009 г. в 14 часов на заседании диссертационного совета Д 002.003.01 при Учреждении Российской академии наук Института мировой экономики и международных отношений РАН по адресу: 117997 г. Москва, ул. Профсоюзная, 23.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Института мировой экономики и международных отношений РАН.

Автореферат разослан «   » \_\_\_\_\_ 2009 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета к.э.н.

А.С. Четверикова

## Общая характеристика работы

**Актуальность исследования** обусловлена тем, что анализ форм и принципов национальных преобразований и выявление особенностей изменения социально-экономической системы вследствие внедрения новых институтов представляет особый интерес, так как непрекращающийся поиск эффективных механизмов государственного регулирования, направленных на стимулирование экономического роста, неизбежно приводит к попыткам частичного или полного заимствования институтов, эффективно работающих в других странах, или, как минимум, попытке поверхностного копирования увиденного. Переход от плановой к рыночной экономике стран бывшего социалистического блока стал самым наглядным примером апробации переноса институтов западных стран. Среди других восточно-европейских стран бывшая ГДР представляет особый интерес: Восточная Германия стала лидером по скорости преобразования социалистической экономики в рыночную, однако это не привело автоматически к высоким показателям экономического роста.

Таким образом, выявление воздействия новых институциональных факторов на динамику и качество экономического роста, а также анализ процесса адаптации и выявление связи между институциональными преобразованиями и структурными сдвигами в экономике и социальной сфере являются в данный момент актуальными. Пример новых земель Германии иллюстрирует: а) сложность процесса перехода от одних институтов к другим даже в том случае, если этот процесс поддерживается сильными политическими мерами и внедряемые институты доказали свою высокую эффективность в другой системе; б) неизбежность проблем, с которыми сталкиваются субъекты и объекты трансформации, а также то, как проблемы последних – объектов трансформации – после включения в структуру субъекта трансформации начинают оказывать на него воздействие; в) особенности влияния институтов социального и экономически высоко развитого государства на решение проблем отстающих регионов.

Основой уверенности, что трансформация бывшей ГДР пройдет успешно, послужил ряд факторов: во-первых, высокое экономическое развитие ФРГ, которая взяла на себя роль субъекта трансформации, позволило предположить, что экономические ресурсы смягчат социальные сложности, а также будет привлечено достаточное количество инвестиций непосредственно в экономику Восточной Германии; во-вторых, успешное экономическое развитие ФРГ после Второй мировой войны казалось является аргументом в пользу того, что государственная политика, позволившая однажды вывести государство из сложного экономического состояния, станет залогом и нового успеха. Однако эти ожидания оказались не вполне обоснованными.

Изучение этого вопроса представляет для нашей страны особую актуальность и потому, что социальная составляющая фигурирует в программных документах и речах российских политиков. Эталоном при этом является уровень западных стран<sup>1</sup>, однако связи между экономическими возможностями и уровнем социальных благ, предоставляемых государством, уделяется недостаточно внимания. В первую очередь демографические изменения привели к тому, что представления о «социальном государстве» нуждаются в пересмотре. Пример новых федеральных земель Германии наглядно показывает, что система социального государства в том виде, в котором она существовала в XX веке, не подходит для территории, где наблюдается недостаточное экономическое развитие, с одной стороны, и типичные для Европы демографические проблемы, с другой.

**Степень разработанности проблемы** сравнительно высока, тем не менее требуется дополнительный анализ институтов после завершения основных этапов трансформации восточногерманской экономики. Среди исследований, посвященных общим вопросам, следует назвать прежде всего работы отечественных ученых: К.К. Барановой, В.Б. Белова, А.В. Бойченко, В.П. Гутника, Б.Е. Зарицкого, О.В. Кузнецовой, Н.В. Павлова, В.С. Панькова, Е.В. Романовой, Л.И. Цедилина, В.Н. Шенаева; и зарубежных: Г. Акерлофа, Н. Барра, Х. Вилльгеродта, Дж. Гессе, Х.-В. Зинна, Х. Лейпольда, Г. Лембруха, Г. Риттера, Х. Сала-и-Марти, Х. Хамель, Ф. Шарпфа, А. Шюллера, М. Штрайта.

**Цель данного исследования** – проанализировать трансформацию экономики новых земель Германии и развитие экономики в системе, построенной на полностью заимствованных институтах.

Для достижения названной цели в диссертации поставлены следующие задачи:

- провести анализ этапов и хода восточногерманской трансформации;
- раскрыть механизмы работы институтов в новых землях Германии;
- выявить особенности экономического развития новых земель на разных этапах институциональных преобразований;
- определить, насколько характер экономического развития новых земель был обусловлен введением западногерманских институтов.

**Объектом исследования** является экономика и социальная структура в новых землях Германии, включая Берлин.

**Предметом исследования** является процесс переноса западногерманских институтов на территорию бывшей ГДР и экономическое разви-

---

<sup>1</sup> «Уровень дохода и качество жизни россиян к 2020 году достигнет тех показателей, которые наблюдаются сегодня в развитых странах. Это означает высокие стандарты личной безопасности, доступность высококачественных услуг образования и здравоохранения, необходимый уровень обеспеченности жильем, доступ к культурным благам и высокий уровень экологической безопасности». – Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, С.12.

тие новых земель в рамках, заданных этими институтами, которые частично эволюционировали под воздействием происходящих в стране преобразований.

В центре диссертационного исследования находятся результаты трансформации экономической структуры новых земель.

**Хронологические рамки исследования** охватывают развитие восточных земель Германии с момента объединения до данного момента. Последствия экономического кризиса 2008/2009 гг. затронуты лишь частично, так как в момент написания диссертации еще отсутствовал достаточный статистический материал для анализа кризиса.

**Теоретической и методологической основой исследования** стали фундаментальные работы по институциональной экономике, концепциям хозяйственного порядка (ордолиберализма и неолиберализма) и труды, посвященные проблемам переходной экономики: В.С. Автономова, Ф. Бёма, К. Ватрина, Х. Вилльгеродта, Е.Т. Гайдара, Э. Гергенса, М. Домбровского, В.Б. Кондратьева, Х. Лейпольда, Г. Лембруха, Ф. Лутца, Д. Норта, В. Ойкена, А. Ослунда, В. Рёпке, Б. Слэя, Р. Слоу, С. Фишера, Э. Хопманна, Л. Чаба, М. Штрайта, А. Шюллера, Л. Эрхарда.

Источниками информации послужили публикации в научных журналах, издаваемых в Германии, США и ряде других стран; аналитические доклады ведущих германских научных центров – Института экономических исследований (Галле), ИФО-Института (Мюнхен), Немецкого института экономических исследований (Берлин) и др.; материалы в известных немецких периодических изданиях – еженедельнике «Шпигель», газетах «Франкфуртер альгемайне цайтунг» и «Ди цайт». Статистическую базу исследования составили статистические издания Федерального ведомства статистики Германии, публикации германских федеральных министерств и земельных статистических ведомств.

**Научная новизна исследования** заключается в комплексном анализе экономической трансформации Восточной Германии как хозяйственной системы, базирующейся преимущественно на заимствованных институтах и представляющей собой группу наиболее «проблемных» субъектов федерации. При этом получены следующие **основные научные результаты**:

1. Обосновано положение, что ключевым элементом восточногерманской экономической трансформации стал перенос на Восток страны всей системы институтов, действовавших в западногерманской экономической системе, и адаптация экономических субъектов к этим институтам.
2. Установлены основные причины, воспрепятствовавшие устойчивому долговременному экономическому росту новых земель Германии в посттрансформационный период. Среди них особое место занимает игнорирование правившей до 1998 г. партийной коалицией при разработке путей социально-экономических преобразований позиции

компетентных представителей экспертного сообщества, которое привело, прежде всего, к формированию неэффективной модели корпоративизма в Восточной Германии, а также необоснованному подрыву конкурентоспособности отдельных отраслей.

3. Сделан вывод о недостатках работы заимствованных институтов в процессе формирования современной экономической структуры в новых землях ФРГ. В частности, исключение значительной части восточных немцев из приватизации в совокупности с одномоментным перенесением «социального государства» ФРГ на новые земли подорвали стимулы для активного развития предпринимательской инициативы, способствующей подъему инновационных секторов экономики. Масштабные государственные вложения в инфраструктуру Восточной Германии в рамках западногерманской региональной политики были преимущественно нацелены на решение социальных задач, а не на создание стимулов для развития бизнеса, к тому же усиливая ориентацию существующего индустриального сектора на госзаказ. При этом успех целого ряда восточногерманских отраслей оказался обусловлен другими факторами, в частности, для судостроения – географическим положением Восточной Германии и тем, что были сохранены прежние связи, а для сельского хозяйства – наличием в ГДР формальной частной собственности на землю, исключавшей приватизацию.
4. Определены основные параметры изменения экономической структуры новых земель в процессе трансформации восточногерманской экономики, причем установлено, что произошел переход к рынку без формирования постиндустриального общества, так как не произошло значимого роста инновационных отраслей во вторичном и третичном секторах, хотя формальное увеличение доли третичного сектора наблюдалось. В работе доказано, что структура экономики западных и восточных земель по-прежнему заметно различается, причем во многом из-за выбранной модели трансформации – в целом на Востоке из-за попыток решить проблемы безработицы чрезмерно возросла роль сектора государственных услуг, а по отдельным землям действуют дополнительные факторы (получение столичного статуса Берлином, чрезмерная деиндустриализация в Мекленбурге-Передней Померании). Кроме того, показано, что в индустриальном секторе бывшей ГДР почти не формируются высокотехнологичные кластеры – появляются лишь очаги развития передовых отраслей (прежде всего в Саксонии), что ведет к дальнейшей поляризации регионального развития в Германии.
5. Дана оценка влияния системы федеративных отношений на экономическое развитие новых земель. Установлено, что при сложившейся системе германского федерализма доступные методы воздействия

на структуру экономики весьма ограничены и не позволяют ни федеральному, ни земельным правительствам создать на территории Восточной Германии «особые условия» для стимулирования хозяйственного развития, заключающиеся в существенном снижении налогового бремени на экономику и смягчении опосредованного давления на рыночные структуры со стороны государства. При этом выявлена объективная незаинтересованность политиков восточных земель поддерживать серьезные реформы существующей системы, поскольку «проблемные» субъекты федерации в краткосрочной перспективе проиграют в наибольшей степени при отказе от «кооперативного федерализма» ФРГ.

**Практическая значимость работы** заключается в возможности использования полученных в ней результатов для повышения эффективности стимулирования развития и поддержания высоких темпов экономического роста при проведении государственной экономической политики по отношению к экономически менее благополучным регионам как в Российской Федерации, так и в других постсоциалистических странах.

Материалы диссертации могут быть также использованы в высших учебных заведениях экономического профиля при подготовке и чтении базовых курсов по мировой экономике и международным экономическим отношениям, спецкурсов по экономике Германии.

**Апробация работы.** Основные положения и выводы работы докладывались автором на всероссийских научных конференциях «Интеграционные процессы в современном мире: экономика, политика, безопасность» (Москва, ИМЭМО РАН, 2006 г.), «Государство в эпоху глобализации: экономика, политика, безопасность» (Москва, ИМЭМО РАН, 2007 г.), «Место России в мировой экономике и международных отношениях» (Москва, ИМЭМО РАН, 2008 г.).

По теме диссертации опубликовано 5 научных работ общим объемом 3,6 п.л., в том числе статья в журнале из перечня ведущих рецензируемых научных журналов и изданий ВАК.

**Структура работы.** Работа состоит из введения, 3 глав, заключения и библиографии:

Введение

Глава 1. Концептуальные аспекты объединения Германии и институциональные преобразования

1.1. Объединение Германии: предпосылки и концепции

1.2. Трансформация экономических институтов: от плановой экономики к рыночной

1.3. Распространение институтов социального государства на территорию бывшей ГДР

Глава 2. Отраслевые изменения в экономике восточных земель в 90-е – 2000-е гг.

- 2.1. Структура экономики ГДР на момент объединения. Кризис 1990-1991 гг.
  - 2.2. Макроэкономические показатели развития новых земель после объединения
  - 2.3. Сдвиги в обрабатывающей промышленности
  - 2.4. Развитие сектора услуг и инфраструктуры
- Глава 3. Специфика экономической трансформации на Востоке Германии
- 3.1. Сравнительный анализ экономического развития в отдельных землях Восточной Германии
  - 3.2. Особенности реализации структурной и инновационной политики в отдельных восточных землях
  - 3.3. Новые земли как субъекты федерации: проблемы бюджетного федерализма
  - 3.4. Ограничения в проведении более активной и самостоятельной политики земель

Заключение

Библиография

## **Основное содержание работы**

**Во введении** диссертации раскрывается актуальность темы, формулируются цели, задачи, объект и предмет исследования, его научная новизна и практическая значимость.

**В первой главе** дан обзор предпосылок и концепций объединения Германии, рассмотрены альтернативные варианты объединения. Большая часть главы посвящена распространению институтов, типичных для всех государств с рыночной экономикой, и институтов, характерных для западногерманского государства. Особое внимание уделено институтам «социального рыночного хозяйства».

Процесс объединения Германии был во многом сымпровизирован, так как в конце 80-х гг. реальное экономическое положение ГДР было неизвестно на Западе, а времени на разработку программы объединения не было из-за выборов в Бундестаг, которые придали политическую окраску объединению и привели к принятию популистских решений, и ряда других факторов.

Однако несмотря на это, существовало несколько вариантов объединения. В работе концепции и альтернативные пути объединения поделены на три вида: а) возможности, заложенные в Основном законе; б) концепции трансформации командного типа экономики ГДР в рыночную, суть которых сводилась к существованию на протяжении длительного времени двух германских государств и лишь при наличии схожих структур предполагалось их объединение (это направление не получило развития, хотя предложение осуществить объединение по такому сценарию прозвучало в Десяти пунктах тогдашнего канцлера ФРГ Г. Коля); в) предложения, вно-

симые в основном учеными после осуществленного объединения и направленные на корректировку выбранного пути.

Объединение Германии было осуществлено по ст. 23 Основного закона (старой редакции), которая подразумевала включение земель в существовавшую структуру без каких-либо изменений государственного устройства ФРГ после объединения. Альтернативу представляла ст. 146 (старой редакции), которая подразумевала принятие новой конституции.

Таким образом, *ключевым элементом трансформации стал перенос всей системы действовавших в западногерманской системе институтов.* Данный подход показался субъектам, осуществлявшим трансформацию (в основном это были западногерманские политики), эквивалентным поиску путей пошаговой трансформации институтов при переходе от плановой к рыночной экономике.

Для удобства анализа трансформации и заимствования институтов при переходе от плановой к рыночной экономике и в ходе объединения Германии анализируемые институты были поделены на три группы. В первую группу вошел основной институт рыночной экономики (частная собственность) и обмен валюты. Во вторую группу – институты социального государства и институты общественных объединений, которые в той или иной степени оказывают влияние на экономику и/или социальное государство (социальное государство рассмотрено на примере некоторых его составляющих: пенсионной системы, групп влияния, профсоюзов и объединений работодателей). В третью группу вошла трансформация территориально-административного деления и проблемы новых федеральных земель как субъектов федерации (в силу специфики проблемы последняя группа рассмотрена особо в третьей главе).

Проведенный анализ результатов приватизации и обмена валюты позволил автору сделать вывод, что на первом этапе объединения при разработке путей социально-экономических преобразований *наблюдается игнорирование позиций части групп интересов и экспертного сообщества. Отчасти следствием этого стало недостаточное внимание к тому факту, что заимствование институтов не является залогом преодоления экономического отставания.*

Так, цель формирования класса предпринимателей-собственников, который необходим для нормального функционирования рыночной системы, на Востоке страны не была достигнута в полном объеме по следующим причинам:

- обмен валюты, в ходе которого не было принято во внимание различие между плановой и рыночной экономикой, состоящее в том, что у населения в плановой экономике деньги являются единственным активом, привело к тому, что у восточногерманского населения было недостаточно средств на руках, чтобы принять участие в приватизации;

- то же самое касается и перевода задолженностей восточногерманских компаний; несмотря на то, что кредиты в объеме 260 млрд восточных марок были переведены по курсу 2:1, это усугубило плачевное состояние предприятий, так как кредиты, предоставляемые компаниям в плановой экономике, не эквивалентны тем, что получают предприятия в рыночной;
- попытка восстановить историческую справедливость путем реституции компаний привела к затяжному характеру приватизации; кроме того, часть денег, которая могла бы пойти на инвестиции, пошла на судебные тяжбы;
- то же самое правомерно и для приватизации в целом: метод продажи, обязательное исполнение поставленных государством условий, необходимость предъявлять бизнес-планы и т.д. – все это затянуло процесс;
- единомоментная продажа всех предприятий привела к падению цен на их активы, что в итоге привело к тому, что один из пунктов Договора по объединению так и не был исполнен (а именно, распределение вырученных средств от приватизации между населением бывшей ГДР).

Автор уделяет внимание и плюсам, которые были в выбранном пути: и приватизация, и обмен денег прошли в целом в атмосфере общественного одобрения, а восточные немцы получили в итоге стабильность.

В первой главе также рассматривается распространение институтов социального государства и институтов общественных объединений, существовавших в ФРГ, на территорию бывшей ГДР. Для объективного взгляда на систему социального государства и его составляющую – корпоративистские отношения (на примере отношений между работодателями и наемными работниками) в диссертации показана эволюция западногерманского социального государства с момента его образования. В работе выделяются три основные вехи: а) расширение социального государства с конца 60-х гг. в ответ на бурный экономический рост; б) попытки с середины 80-х гг. сократить социальное государство; в) воспрепятствовавшее этому тренду объединение, которое привело к росту социальных расходов.

Распространение институтов социального государства наравне с обменом валюты было осуществлено согласно идее равных возможностей/условий для обеих частей Германии. В работе рассматриваются не все составляющие социального государства: так, правовые аспекты оставлены за пределами исследования, а макроэкономическая политика, свойственная социальному государству, частично затронута в третьей главе. Основное внимание уделено распространению институтов социального страхования. После вхождения в ФРГ новые федеральные земли должны были перестроить свою систему и создать недостающие институты для функционирования системы социального страхования: в ГДР все социальные отчисления осуществлялись в «одну кассу», в ФРГ же система разобщена.

Проблемы, с которыми столкнулись органы, осуществлявшие сбор и обработку данных и сбор денег в пользу касс социального страхования, рассмотрены на примере пенсионного страхования. Все проблемы носили

сугубо технический характер: ощущалась нехватка помещений и персонала, так как персонал, занимавшийся аналогичной работой в ГДР, полностью перешел на работу в систему медстрахования; возникли сложности при пересчете пенсий; ощущалась нехватка средств для выплаты пенсий на первом этапе, которая была покрыта за счет перекачки средств из «западногерманской» части фонда. На основе анализа уровня нехватки средств для осуществления взятых на себя обязательств согласно западногерманскому законодательству по пенсионному обеспечению и на основе анализа роста государственных расходов в Германии автор работы делает вывод, что *распространение институтов, не рассчитанных на уровень экономического развития новых земель, привело к неоправданным нагрузкам на государственный и земельные бюджеты и к тому, что блага социального государства оплачиваются не восточногерманскими налогоплательщиками, а западногерманскими. Таким образом, уровень введенных институтов не соответствует уровню развития экономики региона.*

На примере отказа от института поликлиник и перехода на западногерманскую систему организации медицинского обеспечения населения в работе рассматривается *проблема отказа правящих элит Западной Германии от интеграции успешных институтов ГДР в общегерманскую систему, а также и то, что в Восточной Германии на момент объединения не сформировались группы интересов, способные пролоббировать сохранение существовавших в ГДР институтов.*

Распространение модели корпоративизма на примере отношений между работодателями и наемными работниками в работе рассматривается с двух сторон. С одной стороны, непосредственно как процесс распространения институтов на территорию новых земель. С другой стороны, как вопрос изменения самого института корпоративистских отношений.

Распространение системы западногерманских профсоюзов на территорию бывшей ГДР происходило двумя способами: а) члены аналогичного восточногерманского профсоюза автоматически становились членами западногерманского; б) некоторые западные профсоюзы отказались от автоматического включения и предоставили работникам восточногерманских компаний самостоятельно оформить свое членство. С объединениями работодателей ситуация была иной. Их в ГДР не существовало, однако процесс создания представительств и т.д. был завершен к середине 1991 г.

Институт корпоративизма с системой тарифных соглашений при закреплении оплаты труда на несоразмерно высоком уровне не соответствовал экономическому развитию новых федеральных земель. В диссертации это положение иллюстрируется тем, как этот институт видоизменялся с течением времени. Во-первых, к двум сторонам, ведущим переговоры об уровне заработной платы (объединения работодателей и профсоюзы), подключилась третья – правительство. Это в корне противоречит самой сущности института тарифной автономии. Во-вторых, произошел отказ вос-

точногерманских акторов от участия в этом институте: на протяжении двух десятилетий наблюдается сокращение численности профсоюзов и объединений работодателей, выход из тарифных соглашений. Этот процесс характерен и для западных земель, но в восточных он проходит активнее.

**Во второй главе** рассматриваются отраслевые изменения экономики восточных земель в 1990-е и 2000-е гг. В начале главы дается обзор экономических различий между ФРГ и ГДР в конце 80-х гг. Различия, не считая принадлежности одной к рыночной, а другой к плановой экономике, были в структуре экономики: ФРГ была постиндустриальной страной, в то время как ГДР индустриальной. Различия наблюдались в доле добавленной стоимости, производимой третичным сектором, и, что более важно, в доле, формируемой высокотехнологичными секторами вторичного и третичного секторов.

Анализируя ход трансформации и изменения структуры экономики новых федеральных земель, автор *иллюстрирует и аргументирует тезис о том, что копирование институтов оказалось недостаточным для создания столь же успешных регионов на Востоке страны, как и на Западе.* Шоковая терапия и единомоментное введение институтов рыночной экономики привели к резкому сокращению объемов выпускаемой продукции на территории бывшей ГДР в 1990-1991 гг., что позволяет говорить о деиндустриализации территории в этот период. Следствием этого стал *формальный* переход от индустриального к постиндустриальному обществу, если учитывать только рост доли третичного сектора. Автор, однако, указывает, что это *нельзя рассматривать как переход к постиндустриальному обществу: доля высокотехнологичных отраслей (как в промышленности, так и в секторе услуг) недостаточна для причисления экономики новых федеральных земель к постиндустриальной.*

Недостаточное развитие высокотехнологичных отраслей в новых федеральных землях связано с проводимой государством политикой в начале 90-х гг.: особое внимание было уделено социальным вопросам (сохранение занятости населения и улучшение социальной инфраструктуры), а не проблемам перехода от индустриального к постиндустриальному обществу. Государственная политика вылилась в огромные инвестиции, направленные на ликвидацию инфраструктурного отставания новых земель от старых. Это привело к росту, а затем к устойчиво высокой доле добавленной стоимости, формируемой строительным сектором (период до 1995 г.). Вслед за строительным сектором росли и другие невысокотехнологичные отрасли (стеклянная промышленность, металлургическое производство и т.д.). *Это привело, по мнению автора, к неверно расставленным акцентам: упор был сделан на неинновационные отрасли.* Переломить этот тренд оказалось невозможно после 1995 г. Рост основных экономических показателей прекратился вместе с завершением активной государственной

политики по ликвидации «социально-инфраструктурного» отставания новых федеральных земель во второй половине 90-х гг. Так, если в 1991 г. валовой региональный продукт (далее ВРП) в расчете на душу населения в новых землях составлял 33,6%, а в 1996 г. – 62,7%, то к 2008 г. этот показатель вырос «лишь» до 70,9% (уровень старых земель взят за 100% – см. табл.1).

Таблица 1. Экономические показатели новых земель (старые земли = 100)

Показатель	1991	1996	2008
ВРП на душу населения	33,6	62,7	70,9
Производительность труда (ВРП в текущих ценах в расчете на одного занятого)	35,2	68,6	79,0
Производительность труда (ВРП в текущих ценах в расчете на час труда)	–	64,3*	75,6
Инвестиции в новые станки и другое оборудование в расчете на душу населения	68,8	104,0	86,1**
Заработная плата	49,8	75,4	81,4
Затраты на рабочую силу в расчете на единицу продукции	141,4	109,9	99,6***

Источник: Busch U., Mai K. Konvergenzbremse Produktivität // Berliner Debatte Initial 18 (2007) 4/5 (<http://www.memo.uni-bremen.de/docs/m4507.pdf>) S.123. Данные за 2008 г. – подсчеты автора на основе материалов с сайта Статистических ведомств земель (<http://www.vgrdl.de/>). Новые земли с Берлином.

\*данные за 1998 г.; \*\* данные за 2005 г.; \*\*\* данные за 2006 г.

Автор проводит анализ изменения структуры отраслей промышленности в новых федеральных землях на базе классификации отраслей, разработанной ОЭСР, где все отрасли делятся на четыре группы в зависимости от степени инновационности. До середины 90-х гг. успешно развивались неинновационные отрасли, которые росли вслед за государственным заказом, то есть строительным сектором. Исключением является автомобилестроение: в новых федеральных землях были открыты заводы западных компаний, которые успешно развивались вплоть до начала кризиса 2008-2009 гг.

Рост инновационных отраслей начался с конца 90-х гг. Он, однако, совпал со снижением инвестиционной активности в регионе и не смог предотвратить сокращение темпов годового прироста ВРП в среднем в новых землях, которое произошло из-за резкого сворачивания строительного сектора.

Структурные различия новых и старых земель наблюдаются не только в обрабатывающей промышленности, но и в третичном секторе. В структуре третичного сектора новых земель государственные услуги (здравоохранение, образование и т.д.) играют слишком значимую роль, в то время как доля услуг, предоставляемых предприятиям (финансовая деятельность и операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление иных услуг), меньше. В целом же доля добавленной стоимости, фор-

мируемая третичным сектором, в новых землях выше, чем в старых (см. табл. 2).

Таблица 2. Доля секторов в валовой добавленной стоимости (в текущих ценах).

Отрасль	Новые земли				Старые земли
	1991	1995	2000	2008	2008
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	2,2	1,9	1,8	1,2	0,8
Добыча полезных ископаемых; Обрабатывающие производства; Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	21,6	15,2	17,6	21,4	26,8
Строительство	10,2	14,1	8,1	5,2	4,0
Оптовая и розничная торговля; Ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования; Гостиницы и рестораны; Транспорт и связь	17,9	17,8	17,6	16,9	18,1
Финансовая деятельность	17,3	22,3	24,8	27,4	30,0
Государственные и иные услуги	30,9	28,7	30,1	27,8	20,7

Источник: Подсчеты автора на основе материалов с сайта Статистических ведомств земель (<http://www.vgrdl.de/>). Новые земли с Берлином. Старые земли без Берлина. Подсчеты автора.

Более успешной, с экономической точки зрения, стала трансформация сельского хозяйства. Сокращение числа занятых в первые годы и отказ от животноводства в пользу зерновых способствовали тому, что сельскохозяйственные предприятия на Востоке стали конкурентоспособнее, чем на Западе страны. Этому содействовала политика ЕС. Регулирование сельскохозяйственной деятельности на наднациональном уровне привело к тому, что крупные предприятия, какими являются восточногерманские из-за социалистического прошлого, оказались более успешны, нежели малые и по большей части семейные фермерские хозяйства, расположенные в старых федеральных землях. *Сельскохозяйственные предприятия иллюстрируют тезис, что сохранение институционального устройства ГДР (в этом случае более крупных предприятий) и предоставление права восточным немцам руководить предприятиями в новых рыночных условиях привели к более успешным результатам, нежели полное копирование устоявшихся на Западе институтов и невольное предоставление западным немцам преимуществ при приватизации.*

Одной из составных частей государственной политики, направленной на создание равных жизненных условий в обеих частях страны, стал рост заработной платы в новых землях. Этот рост ликвидировал конкурентные преимущества новых земель: заработная плата увеличивалась быстрее, чем производительность. Рост заработной платы был, во-первых, вызван заключенными тарифными соглашениями, и, во-вторых, стал след-

ствием введения институтов социального государства в той форме, в которой они существовали в ФРГ. Разветвленная система социального страхования, уровень социальных пособий, пособий по безработице и пенсий и т.д. – все это вынудило предприятия устанавливать заработную плату на слишком высоком, не соответствовавшем экономическому развитию новых земель уровне.

Чрезмерно высокий уровень заработной платы сделал предприятия новых земель неконкурентоспособными не только на внутреннем рынке, но и на внешнем. В 2006 г. на новые земли (с Берлином) приходилось 7% германского экспорта. Хотя в последние годы доля продукции, идущей на экспорт, в новых землях растет, этого недостаточно, чтобы восточные производители стали значимыми экспортерами. Структура экспорта новых земель отличается от структуры старых: новые земли не смогли преодолеть социалистического прошлого, когда ГДР экспортировала на Запад преимущественно товары с низкой добавленной стоимостью. В экспорте новых земель выше доля товаров пищевой промышленности: 7% против 4,3%; выше также и доля полуфабрикатов – 7,2% против 5,3% в старых землях (2007 г.).

Анализ экономического развития восточных федеральных земель завершается обзором уровня развития инфраструктуры. За два десятилетия отставание новых земель по целому ряду факторов (протяженность дорог на душу населения, обеспеченность детскими садами и т.д.) удалось практически ликвидировать. Однако смещение акцента на «социальную» инфраструктуру не повысило конкурентных преимуществ региона, а отток населения делает поддержание социальных объектов неподъемным для коммунального уровня восточных земель.

**В третьей главе** проводится сравнительный анализ экономического развития новых федеральных земель, дан обзор государственной региональной политики и выявлены причины отсутствия возможностей государственного уровня (федерального и земельного) повлиять на экономическое развитие региона в сложившихся институциональных условиях.

Автор подробно рассматривает экономическую структуру каждой из шести новых земель (в работе Берлин рассматривается как новая земля, так как он столкнулся со схожими проблемами). В ходе трансформации и при переходе от индустриального общества к постиндустриальному наиболее успешными оказались Саксония, Саксония-Анхальт и Тюрингия – этим трем землям удалось в большей степени сохранить долю вторичного сектора и не допустить излишнего смещения акцентов на третичный сектор в целом и на государственные услуги в частности. В этих трех землях произошло сокращение первичного сектора до «западного» уровня (до уровня 1% от ВРП). Сельское хозяйство продолжает и два десятилетия после объединения играть более значимую роль, чем в среднем по Германии, лишь в Бранденбурге и Мекленбурге-Передней Померании.

Незначительная роль инновационных отраслей в новых землях привела к тому, что после прекращения активной государственной политики в 1995 г. рост в новых землях замедлился. Если и в дальнейшем среднегодовой рост ВРП будет таким же, как и в период после завершения активной государственной политики (то есть как и с 1996 по 2008 гг.), то конвергенции между новыми и старыми землями не будет. Расчеты автора показали, что в аналогичный период (с 2009 по 2021 гг.) сохранить свои позиции удастся Саксонии, Саксонии-Анхальт и Бранденбургу, незначительный прирост будет наблюдаться у Тюрингии, в Берлине и Мекленбурге-Передней Померании произойдет относительно понижение уровня ВРП на душу населения в сравнении с западными землями.

В Восточной Германии число занятых в промышленных отраслях в целом ниже, чем в Западной, однако они распределены менее равномерно. Это приводит к тому, что для новых земель характерна более высокая относительная концентрация занятости в промышленности, однако лишь несколько регионов Восточной Германии входят в число ведущих по числу занятых, если рассматривать все регионы Германии. *Это позволяет автору сделать вывод, что в индустриальном секторе новых земель почти не формируются (высокотехнологичные) кластеры – появляются лишь очаги развития передовых отраслей (прежде всего в Саксонии), что ведет к дальнейшей поляризации регионального развития в Германии.*

В работе рассматривается реализация структурной и инновационной политики в новых землях на примере Совместной задачи улучшения региональной экономической структуры (далее Совместная задача) и ряда программ, направленных на улучшение «мягких» факторов конкурентных преимуществ<sup>2</sup>. Оба метода воздействия, по мнению автора, не оказывают сильного влияния на конкурентные преимущества новых федеральных земель. Несмотря на то, что в рамках Совместной задачи распределяется значительный объем средств, подобный метод воздействия не приводит к повышению конкурентных преимуществ региона, так как поддержка носит временный и адресный характер. Влияние программ по улучшению «мягких факторов» очень сложно оценить: в данный момент не существует эффективных методик по оценке результативности, например, действий правительств по налаживанию контактов между предприятиями одной отрасли, расположенной в одном регионе.

Совместная задача является основным методом воздействия на экономическое развитие отстающих регионов в Германии. На ее разработку, уровень субсидий и методы воздействия на территорию влияют три уровня: ЕС, федеральный уровень и земельный. В финансировании также участвуют все три уровня. Такое положение вещей не позволяет говорить отдельно в формате работы о влиянии уровня ЕС и федерального уровня на

---

<sup>2</sup> «Мягкие» факторы конкурентного преимущества – это количественно трудно измеряемые категории, например, уровень развития социальной среды региона.

развитие региона, так как лишь на уровне земель мы наблюдаем различия, в то время как базовые установки, закладываемые ЕС и федеральным уровнем, едины для всех земель.

С 1991 по 2007 гг. 90% всех средств в рамках Совместной задачи поступило в новые федеральные земли. Совместная задача предполагает субсидии предприятиям (80% всех средств), но средства могут идти и на инфраструктурные проекты. Роль наднационального уровня – ЕС – состоит в том, что определяется единый для всех стран-членов подход к тому, что можно считать «отстающим» регионом. Согласно этому подходу практически все регионы новых федеральных земель причислены к группе А («регионы со структурными проблемами»). Роль федерального (национального) уровня в случае Германии сводится к разработке рамочного подхода к тому, каким образом могут быть предоставлены средства. В соответствии с законодательством Германии земли могут доработать федеральный рамочный план или оставить его в неизменном виде (так, например, поступила земля Мекленбург-Передняя Померания). Реализацией программ занимается исключительно земельный уровень.

Программы на земельном уровне различаются по уровню базовой дотации, которая предоставляется предприятиям вне зависимости от их размера (минимальная в Тюрингии – 10%, максимальная в Саксонии и Саксонии-Анхальт – 20%). Создание новых рабочих мест учитывается и прибавляет проц.пункты предприятиям в Саксонии и в Саксонии-Анхальт. Региональные предпочтения внутри земли есть в программах Бранденбурга и Саксонии, секторальные – в программах Бранденбурга и Саксонии-Анхальт. В некоторых земельных программах предусмотрена минимальная сумма, предоставляемая предприятиям.

Программы, направленные на улучшение «мягких факторов» конкурентных преимуществ, разнообразны: программы, направленные на формирование производственных цепочек, предоставляющие помощь при получении кредитов (поручительства), по созданию необходимой инфраструктуры и производственных кластеров. Программы могут финансироваться разными уровнями (ЕС, федеральным или земельным). Они могут охватывать одну землю или несколько, а также быть разработанными для граничащих друг с другом регионов разных земель. Координацией занимаются разные земельные министерства и ведомства.

Основным отличием таких программ от Совместной задачи являются более четкие секторальные предпочтения и акцент на инновационные сектора. Сравнение предпочтений в рамках проводимой политики с реально существующей специализацией земель позволяет сделать вывод, что ни одна из земель не пытается изменить существующую секторальную структуру.

В работе автор не дает оценку эффективности осуществляемой политики на том основании, что критике подвергается сама система, в которой

воздействие на региональное развитие возможно лишь таким методом (Совместная задача и многочисленные программы, направленные на улучшение «мягких» факторов конкурентных преимуществ). Неэффективность существующих методов воздействия, по мнению автора, иллюстрируется неудовлетворительным экономическим ростом новых земель в последнее десятилетие. Кроме того, такие методы не могут скорректировать проводившуюся в начале 90-х гг. политику, когда акцент был смещен на инновационные сектора. *Таким образом, установлено, что методы воздействия на структуру экономики весьма ограничены и не позволяют ни федеральному, ни земельным правительствам создать на территории Восточной Германии «особые условия» для стимулирования хозяйственного развития, заключающиеся в существенном снижении налогового бремени на экономику и смягчении опосредованного давления на рыночные структуры со стороны государства.*

Перед рассмотрением препятствий на пути к более активной земельной/федеральной политике, автор останавливается на новых федеральных землях как субъектах федерации. В ГДР земель не существовало, однако для вхождения ГДР в состав ФРГ потребовалось создать пять новых земель, что и случилось незадолго до объединения. Земли были воссозданы практически в тех же границах, как они существовали после Второй мировой войны. Однако более мелкое территориально-административное деление осталось без изменений, то есть таким же, как оно было в ГДР. Это привело к тому, что в новых землях коммунальный и районный уровень оказались слишком «мелкими». Как правило, районы и коммуны в новых землях были меньше и в них проживало меньше населения, чем в западных. Это повлекло за собой слишком большие административные расходы. За два десятилетия территориально-административное деление было несколько раз реформировано в новых землях, но создание полностью идентичных западным территориально-административных единиц невозможно из-за меньшей плотности населения на Востоке страны.

Как субъекты федерации новые федеральные земли фактически не являются жизнеспособными. На примере финансового положения земель автор иллюстрирует высказанный в первой главе тезис, что институциональная система ФРГ не соответствует экономическим возможностям новых земель. Если во второй главе (на примере Восточной Германии в целом) и в начале третьей главы (на примере отдельных восточных земель) этот тезис иллюстрировался данными о развитии экономики в целом, и промышленности в частности, то в последних параграфах третьей главы автор подходит к обратной стороне той же медали – налоговой обеспеченности земельного уровня и его финансовых возможностях выполнять возложенные на него Основным законом, конституциями земель и иными законодательными актами социальные обязательства.

Проведенный анализ показывает, что у новых земель таких возможностей нет. Бюджеты новых земель на слишком значительную часть по-полняются за счет финансового выравнивания. Так, если в старых землях, в среднем, земельная доля «совместных налогов<sup>3</sup>» плюс земельные налоги в расчете на душу населения составляют 1631 евро (2008 г.), то в новых землях (без Берлина) – 718 евро, в Берлине – 1192 евро. Среди новых земель самый низкий показатель в Мекленбурге-Передней Померании – 648 евро, самый высокий в Бранденбурге – 820 евро, что объясняется близостью к Берлину. *Зависимость новых земель от финансового выравнивания видоизменяет этот институт*: из института, выражающего в большей степени солидарность, а не выполняющего важную финансовую функцию, он превратился в значимый источник пополнения бюджета новых земель.

Проведенный автором анализ препятствий реформирования федерализма/государственного устройства Германии, которое бы затрагивало распределение налогов и разделение обязанностей между федеральным центром и землями, позволяет сделать вывод, что после объединения Германии эта реформа стала менее вероятна, так как новые земли выигрывают в сложившейся системе «кооперативного федерализма».

Существующая система финансового выравнивания и структура деления сфер ответственности и влияния между землями и федерацией поощряет безответственную политику земельного уровня, так как невозможно определить виновных за неудачи и ответственных за поднятие налогов.

В ситуации, когда более половины налоговых поступлений приходится на четыре «совместных налога», уровень которых определяется федеральным и земельным уровнем совместно и действителен для всей страны, создать особые условия в новых федеральных землях не удастся. Выходом из этого может быть передача контроля над некоторыми налогами исключительно земельному или федеральному уровню. Слишком поспешное введение равных институциональных условий привело к консервации экономической структуры в полупереходном состоянии: в новых землях она перестала быть индустриальной, но не стала постиндустриальной, а предоставляемые восточногерманским жителям социальные блага не могут быть оплачены собираемыми на территории новых земель налогами.

**В заключении** диссертационной работы изложены основные выводы и предложения, вытекающие из логики и результатов исследования.

**В приложении** к диссертационной работе собран обширный статистический материал, дополнительно иллюстрирующий выводы автора.

---

<sup>3</sup> «Совместные налоги» составляют 60% всех собираемых налогов: подоходный налог (федерация – 42,5%, земли – 42,5%, коммуны – 15%); налог на прибыль корпораций (федерация – 50%, земли – 50%); налог на доходы от денежных капиталов (федерация – 44%, земли – 44%, коммуны – 12%); НДС (федерация – 51,4%, земли – 46,5%, коммуны – 2,3%).

## **Публикации по теме диссертации**

### **Публикации в периодических научных изданиях, рекомендованных ВАК РФ:**

1. Система финансового выравнивания в объединенной Германии // Вестник Тамбовского государственного университета (серия гуманитарные науки), №1, 2009. – 0,8 п.л.

### **Другие публикации:**

1. Интеграция или поглощение экс-ГДР // Интеграционные процессы в современном мире: экономика, политика, безопасность (Мировое развитие. Выпуск 2), М.: ИМЭМО РАН, 2007. – 0,9 п.л.

2. Региональная политика в «новых» землях / Теоретические основы регионоведения. Сборник научных статей, Ред. коллегия Зимонин В.П., Керров В.А., Карасова Т.А., М.: Рема, 2008. – 0,5 п.л.

3. Институциональные препятствия реформирования федерализма и системы финансового выравнивания в Германии в 1990-2000-е годы // Государство в эпоху глобализации: экономика, политика, безопасность (Мировое развитие. Выпуск 3), М.: ИМЭМО РАН, 2008. – 0,8 п.л.

4. Модификация социального государства: Выводы для России // Россия в мировой экономике и международных отношениях (Мировое развитие. Выпуск 5), М.: ИМЭМО РАН, 2009. – 0,6 п.л.