

НА ПУТИ К НОВОЙ ТЕОРИИ РЕФОРМ¹

© 1999 г.

В.М.Полтерович
(ЦЭМИ РАН и РЭШ)

Недавние исследования процессов реформирования экономики свидетельствуют о том, что применение рецептов неолиберальной школы ведет к неадекватным потерям. Базируясь на этих исследованиях, автор выделяет ряд коренных ошибок неолиберальной концепции. Неолибералы игнорировали издержки институциональной трансформации; полагали, что создание рыночных правовых рамок достаточно для формирования эффективных институтов; переоценивали роль макроэкономической политики в ущерб институциональному развитию; не принимали во внимание возможность “институциональных конфликтов” при заимствовании институтов из других культур; не учитывали, что для успеха реформ необходимо эффективное государство. Сейчас теория переходных экономик сама находится в процессе перехода к новому пониманию задач, возможностей и технологии реформ.

На основе проведенного анализа в статье намечены наиболее важные направления необходимых преобразований экономических институтов России.

1. ВВЕДЕНИЕ

Сообщение, которое я хотел бы предложить вашему вниманию, посвящено анализу некоторых важных тенденций, проявившихся в последние годы в теории экономических реформ. Речь идет, прежде всего,

¹ Переработанный текст доклада, прочитанного 31 мая 1999 г. на расширенном заседании Отделения экономики РАН, посвященном 275-летию Российской Академии Наук. Работа выполнялась в рамках исследовательской программы “Transforming Government in Economies in Transition”, реализуемой Российской экономической школой. Статья была завершена во время моего пребывания в Институте переходных экономик (Institute for Economies in Transition) Банка Финляндии. Я признателен за гостеприимство его руководителям и сотрудникам. Разумеется, только я несу ответственность за выраженные в статье мнения и возможные неточности.

о пересмотре мировым экономическим сообществом положений, служивших основой радикального неолиберализма². Эта тема приобрела особое значение для экономической науки, ибо в 20-м веке реформы стали основным двигателем институциональных изменений. Эта тема особенно актуальна для России, пережившей за 80 лет неоднократные коренные ломки хозяйственного механизма, в полной мере испытавшей на себе пагубное воздействие незрелых, ошибочных концепций. Еще Кейнс отмечал, что "...практики, которые считают себя совершенно неподверженными интеллектуальным влияниям, обычно являются рабами какого-нибудь экономиста прошлого." (Кейнс (1993)). Важно понимать, что российские последователи неолиберализма исповедуют концепции, уже преодоленные их бывшими приверженцами на Западе³. Однако преодоление не означает возврата к старым взглядам. Появление новых результатов всегда сопряжено с новыми проблемами, которые здесь уместно было бы обсудить.

2. ОСНОВНАЯ ФОРМУЛА РЕФОРМИРОВАНИЯ: СОБЛАЗНЕНИЕ ОЧЕВИДНОСТЬЮ

Социализм, победивший в 1917 г., представлял собой теорию радикальной реформы капитализма, отказа от рынка в пользу государства. Эта теория была подвергнута аргументированной критике фон Мизесом и Хайеком (см., например, Мизес (1994), Хайек (1993)). Тем не менее, до середины 70-х годов не только в СССР, но и на Западе значительная часть экономистов верила в то, что именно государство должно быть основным организатором экономического роста. Государство сыграло решающую роль в преодолении кризиса 30-х годов; государственники нашли поддержку в теории Дж.-М. Кейнса и идеях О. Ланге. Индикативное планирование, активная промышленная политика были существ-

² В России приверженцев крайне либеральных взглядов называют "монетаристами". Некоторое время назад этот термин в аналогичном смысле употреблялся и на Западе. Одновременно он использовался и в несколько ином смысле — для обозначения соответствующей макроэкономической научной школы. "К середине 1980-х годов термин "неолиберализм" вытеснил термин "монетаризм" как ярлык для обозначения экономической политики, уповающей, главным образом, на свободную конкуренцию, надвигающиеся силы рынка и распространившейся по всему земному шару, включая как развитые, так и развивающиеся страны и новые республики, возникшие после распада советского блока в 1989 г." (Cypher, Dietz (1997), с. 207-208).

³ В современных учебниках по теории экономического развития и роста все чаще критикуют неолиберализм как уже преодоленную крайность (см., например, Cypher, Dietz (1997)).

венными элементами хозяйственного механизма во многих странах после 2-й Мировой войны.

К середине 70-х годов наступило разочарование. Очевидный рецепт преобразования капитализма: “следует составить хороший план и обеспечить его выполнение “на поверку оказался не реализуемым. Для составления хорошего плана не хватало информации. Кроме того, цели государственной бюрократии отнюдь не совпадали с целями общества. Показатели планов и их исполнение, также как и другие элементы государственной экономической политики, подвержены давлению лоббирующих групп, и результаты их состязания отнюдь не обязаны соответствовать общественным интересам. Направления государственных вложений, льготные кредиты, налоговые освобождения, лицензии на проведение внешнеторговых операций становятся объектом ожесточенной борьбы, в процессе которой затрачиваются громадные ресурсы, исчисляемые процентами (а иногда и десятками процентов) ВВП. **Осознание масштабов этих затрат** явилось стимулом для разработки нового раздела политической экономии — теории поиска ренты (см. Krueger (1974), Tullock(1967)). Объектом изучения стала непроизводительная деятельность, направленная на извлечение прибыли путем создания и захвата привилегированных позиций. Соответствующая литература включает теории лоббирования и коррупции и насчитывает сейчас многие сотни наименований (см. обзоры Tanzi (1998), Левин (1998)).

К середине семидесятых исчерпало себя индикативное планирование в развитых странах, хорошо отлаженный рынок в нем не нуждался⁴. Стало очевидно, что социалистические системы не выдерживают соревнования с рыночными; к этому выводу приводило сопоставление темпов роста стран с близкими культурами и начальными условиями: Восточной и Западной Германии, Северной и Южной Кореи, Чехословакии и Австрии^{5 6}.

В результате родилась формула преобразования развивающихся и централизованных экономик, столь же простая, очевидная и почти столь

⁴ Ряд авторов поставили под сомнение даже изначальную целесообразность индикативного планирования.

⁵ Различия в уровнях ВВП на душу населения в соответствующих парах не превосходило 40% в 1970 г., а в 1980 составляло, соответственно, 3, 2,2 и 3,7 раза (Сакс (1994)).

⁶ Важным источником неолиберальных идей послужил ряд исследований примитивных африканских экономик и развивающихся стран. Краткое изложение этих работ и их критику см., например, в учебнике Copher, Dietz (1997).

же ошибочная, как и рецепт радикальной реформы капитализма: (“создать хороший план и обеспечить его выполнение”): **“надо создать рыночные институты и обеспечить их эффективное функционирование”** (сравни Сакс (1994), с. 25–27).

В полемике всегда имеется искушение приписать оппонентам заведомо неосновательные взгляды. Я стараюсь избежать этого, формулируя концепцию неолиберализма в максимально осторожном варианте. Сейчас есть все основания утверждать, что соблазнительная очевидность этой концепции реформы обманчива; развитие теории реформ и практики реформирования позволяет понять корни этого заблуждения. Разумеется, как и в случае программы постороения плановой экономики, речь идет не о логической ошибке и не об изолированном тезисе. Проповедники радикальных реформ, будь то автор статьи о Вашингтонском консенсусе Джон Вильямсон или известный макроэкономист Джеффри Сакс, следовали господствовавшей в восьмидесятых годах теории, игнорировавшей принципиальные трудности, которые могут сделать проведение таких реформ в обозримое время нецелесообразным или даже невозможным.

Дальнейшее изложение посвящено обоснованию и развитию следующих тезисов, непонимание или недооценка важности которых послужили, на наш взгляд, коренными причинами неадекватных потерь в процессе реформ.

1. Проведению любой реформы должна предшествовать оценка соответствующих трансформационных издержек и вероятных выгод.
2. Создание “рыночного правового поля” (в частности, приватизация предприятий) не гарантирует спонтанного формирования эффективных рыночных институтов.
3. При неустойчивой институциональной структуре и удаленных от равновесия начальных условиях макроэкономическая политика, стандартная для развитых экономик, может способствовать формированию неэффективных устойчивых норм поведения — институциональных ловушек.
4. “Пересадка” институтов из одной культурной среды в другую требует особо продуманных действий, чтобы не допустить “институциональных конфликтов”.

5. Важнейшей предпосылкой успеха рыночных реформ является создание эффективного государства. Государство должно быть эффективным, а не просто “сильным”; в частности, оно должно быть готово делегировать свои полномочия агентам, реализующим их лучше центра.

Последующий анализ существенно опирается на систему понятий, развитую в статье Полтеровича (1999).⁷

3. ТРАНСФОРМАЦИОННЫЕ ИЗДЕРЖКИ

Старая теория игнорировала издержки институциональной трансформации, не допуская и мысли о том, что строительство новой конструкции хозяйственного механизма может оказаться обществу не по карману. Разумеется, сколько-нибудь точный подсчет трансформационных издержек затруднен. Однако, к началу 92 года уже имелся опыт Польши, Чехии и Венгрии, раньше начавших реформы; он мог бы служить источником ориентировочных оценок для республик СССР.

Действительная цена реформ в странах Восточной Европы и бывших республиках Советского Союза еще ждет своей оценки. Нет сомнения в том, что она огромна. К 1998 г., после 8–10 лет реформирования, только две из 25 стран (Польша и Словения) достигли дореформенного уровня ВВП. При этом в большинстве бывших советских республик спад составил более 40%. Наименьшие потери понес Узбекистан (около 15%), где реформы были наименее радикальными. Резко, хотя и в меньшей степени, упал жизненный уровень населения, существенно возросла дифференциация доходов. В России в 1998 году около 24% населения находилось за чертой бедности; в первом квартале 1999 года доля населения с денежными доходами, ниже величины прожиточного минимума скачкообразно возросла до 37,7%, что составляет 55,2 млн. чел. (Соц.-экон. пол. России. Январь–март 1999 года (1999)). Проблеме трансформационного спада посвящены десятки теоретических работ. Называют множество причин (распад СЭВ, неверная макроэкономическая политика, утечка капитала и т.п. (см. Kornai (1994), Полтерович (1996)). Я бы

⁷ Работа Полтеровича (1999), в свою очередь, опиралась на исследования Артура и Норта (Arthur (1988)), (North (1997)).

выделил три обобщенных фактора, ответственных за трансформационный спад:

- 1) **отвлечение ресурсов из традиционных сфер инвестирования на создание новых институтов;**
- 2) **издержки дезорганизации;**
- 3) **издержки перераспределения переходной ренты.**

Остановимся на каждой из этих трех статей издержек.

Демонтаж старого хозяйственного механизма, приватизация предприятий, создание новой банковской системы, переход на новые методы ценообразования и налогообложения — все это связано с отвлечением ресурсов от традиционных сфер инвестирования. Вложения в реформы сопряжены с гораздо большим риском, чем обычные инвестиции, этот риск должен быть учтен при априорной оценке трансформационных издержек.⁸

Заметим, что взгляд на реформу как на одно из возможных направлений капиталовложений в рамках общей задачи максимизации дисконтированного потребления позволяет исследовать важный вопрос о целесообразном темпе реформ. Изучив подобную модель, Кастанхейра и Ролан (1995) приходят к выводу о неэффективности “шокового” подхода.

Второй важнейший фактор трансформационных издержек — **дезорганизация**. Следует различать два ее аспекта. Во-первых, в процессе реформы **разрушение старой системы происходит еще до того, как проявится эффективность новой**. Экономические агенты спешат занять новые ниши, обосноваться в зарождающемся частном секторе раньше других в предвидении будущих доходов, однако лишь часть из них реализует свои ожидания; в результате общество несет потери (Бланшар, Кремер (1996)).

Видимо, еще более важен второй аспект: **несогласованность действий различных агентов, включая государство, в процессе движения к равновесию**. Этот — динамический — аспект существенно недооценивался реформаторами и до сих пор недостаточно изучен.

Неявно предполагалось, что после освобождения цен они установятся на равновесных значениях за достаточно короткое время, так что

⁸ Частично результат отвлечения ресурсов учитывается в ВВП (в виде прироста фондов банковской системы, стоимости банковских услуг, и т.п.).

потерями от неравновесия в переходном процессе можно пренебречь. Оказалось, однако, что время переходного режима исчисляется годами. Цены освобождены, но не равновесны и подвержены резким колебаниям. В процессе поиска равновесия происходит интенсивная **структурная перестройка**. Спрос на товары и уровень их производства меняются столь быстро⁹, что экономические агенты не успевают эффективно маневрировать ресурсами. Часть мощностей простаивает из-за отсутствия сырья или спроса на производимую продукцию, а часть произведенных товаров не находят сбыта и теряется, поскольку старые схемы рационирования ресурсов уже не работают (ибо Госплан и Госснаб расформированы). Это может привести к резкому увеличению потерь¹⁰.

Наряду с капитальными затратами на создание новых механизмов и дезорганизацией, важное значение имеет третий фактор трансформационных издержек, связанный с понятием **переходной ренты**.

Любое ограничение свободного перетока ресурсов или уровня цен эквивалентно некоторой привилегии и порождает дополнительный (по сравнению с конкурентным равновесием) рентный доход. Важнейшими источниками такого дохода в экономиках советского типа были различия между оптовыми и розничными, а также между внутренними и мировыми ценами. Основная часть ренты шла государству и перераспределялась, остальное присваивалось чиновниками и агентами черного рынка. В результате либерализации экономики рентные доходы этого типа должны были исчезнуть, а вместе с ними — возможности злоупотреблений. Казалось, достаточно снять ограничения и устранить государство, чтобы немедленно повысить эффективность. Ошибка состояла в отсутствии серьезного анализа переходного режима.

⁹ Достаточно упомянуть резкое изменение спроса на продукцию военного комплекса в России.

¹⁰ Если система уже близка к равновесию, то по мере дальнейшего приближения цен к равновесным значениям эффективность использования ресурсов возрастает. Однако при сильном начальном неравновесии движение к равновесному состоянию может быть связано с увеличением потерь.

В переходном режиме частные фирмы получают рентные доходы, от которых отказалось государство. Хотя эти доходы исчезают со временем, они могут быть столь велики в начальный период, что приводят к фантастически быстрому обогащению тех, кто оказался “в нужное время в нужном месте”. Масса потребителей нищает. Активизируется борьба за ренту, приводящая к скачку непроизводительных расходов, а значит и трансформационных издержек. Резкое увеличение дифференциации доходов, “легкие” деньги стимулируют рост коррупции и создание криминальных структур.

В ряде работ показано, что темпы роста (или спада) ВВП для реформирующихся экономик существенно зависят от начальных условий (де Melo(1997), Волянский (1997)). Анализ трансформационных издержек позволяет объяснить механизм этой зависимости. Чем хуже исходное качество институтов, тем больше инвестиций отвлекается на их совершенствование; чем дальше система от равновесия, тем длительнее переходный процесс и больше потери дезорганизации; удаленность от равновесия означает большие масштабы перераспределения переходной ренты, значит, большие потери вследствие борьбы за нее.

Следует иметь в виду, что издержки и выгоды реформ неравномерно распределяются между разными группами населения. Ход реформ во многом зависит от взаимодействия представляющих эти группы политических сил. Анализу такого взаимодействия в рамках теоретико-игровых моделей посвящено значительное число работ (Дрейзен(1995)). Их рассмотрение выходит за рамки настоящего доклада. Отметим лишь один важный вывод. Успех реформ маловероятен, если они ведут к ухудшению благосостояния больших социальных групп — пусть даже и не самых бедных. Поэтому должны быть предусмотрены механизмы компенсации, которые сделали бы институциональные преобразования Парето-улучшающими (Отчет о мировом развитии (1997), с. 184–185).¹¹

Безальтернативная формула: “создать рыночные институты и обеспечить их эффективное функционирование” не предполагала тщательного сопоставления соответствующих трансформационных издержек и

¹¹ Весьма трудная проблема возникает, когда значительная часть выигрыша от реформы достается будущим поколениям, как это имеет место, например, при переходе от распределительной к накопительной пенсионной системе.

ожидаемых выгод. В этом состояла одна из коренных ошибок политики реформ.

4. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ЛОВУШКИ

Имеется, однако, еще более серьезный аргумент в пользу того, что упомянутая формула представляет собой недопустимое упрощение проблемы: мы не знаем, что такое рыночные институты и как их создать. Единственное, что мы можем сделать, это попытаться ввести “рыночные правила игры”, заимствуя формы организации и экономическое право из других систем, доказавших свою эффективность. Однако любые правовые рамки оставляют возможность для многих различных вариантов развития. Наиболее проникательные адепты радикальных реформ понимали это, допускали возможность влияния массовой культуры на характер возникающих экономических институтов, но полагали, что рыночное законодательство должно обеспечить их эффективность (Сакс (1994), стр.25–27). Практика показала, что это не так. В рамках, казалось бы, аналогичных правовых систем могут возникать как эффективные, так и неэффективные нормы поведения. Естественного отбора эффективных институтов не происходит, неэффективные нормы поведения могут оказаться устойчивыми.

В статье Полтеровича (1999)) неэффективные устойчивые нормы поведения названы институциональными ловушками. К их числу относятся бартер, неплатежи, коррупция, избегание налогов — как раз те явления, от которых страдает наша экономика. Эти ловушки являются результатом резкого изменения макроэкономических условий, передачи переходной ренты частным лицам, недостаточности государственного контроля, а также макроэкономической политики, направленной на подавление инфляции “любой ценой”.

Рассмотрим в качестве примера коррупционную ловушку. В начале реформы вследствие шоковой либерализации и перераспределения переходной ренты резко возросла дифференциация доходов. Индекс Джини за три года с 1991 по 1994 г. увеличился более, чем в полтора раза — с 0,26 до 0,41 (Российский статистический ежегодник (1998), с.223)). Относительная зарплата управленческого персонала упала: в 1990 г. она составляла 120 % средней по экономике, а в 1992 г. — всего 94%

(Российский статистический ежегодник (1998), с.224). Если учесть официальные льготы, то различия станут еще больше. И теория, и эмпирические данные (Отчет о мировом развитии (1997)) свидетельствуют о том, что подобные изменения приводят к увеличению коррупции. Дополнительными факторами послужили ослабление государственного контроля, неопределенность норм “рыночного поведения” и пробелы в законодательстве. Чем более распространена коррупция, тем меньше вероятность наказания для каждого отдельного коррупционера (т.е. меньше транзакционные издержки, ассоциированные с неэффективной нормой), тем более распространена коррупция. Это — так называемый эффект координации, характерный для многих институциональных ловушек. Дальнейшее закрепление неэффективной нормы поведения происходит под действием трех механизмов. Во-первых, коррупционная деятельность совершенствуется, возникают коррупционные иерархии, развивается технология дачи взятки (эффект обучения). Во-вторых, неэффективная норма встраивается в систему других норм, сопрягается с ними. Так, коррупция связана с уходом от налогов и лоббированием законов. Это еще больше затрудняет борьбу с ней (эффект сопряжения). Наконец, коррупция оказывается столь обычной и ожидаемой, что отказ от нее воспринимается как нарушение общепринятого порядка вещей: включается механизм культурной инерции. В результате действия этих механизмов уменьшаются транзакционные издержки коррупционного поведения и увеличиваются трансформационные издержки перехода к альтернативной норме. Коррупция “устраивает каждого”, потому, что к ней причастны “все остальные”. Система оказывается в равновесии — в коррупционной ловушке. После того, как ловушка сформировалась, возврат к начальным (дореформенным) условиям не приведет к ее разрушению: имеет место так называемый эффект гистерезиса. Поэтому ряд стран, осуществляющих программы борьбы с коррупцией, прибегают к радикальным мерам. Сингапур стал одной из наименее коррумпированных стран, резко повысив зарплату чиновников. Китай недавно ввел смертную казнь за коррупцию. Не знаю, по этой ли причине, но уровень коррупции в Китае снижается. В 1996 г. Китай занимал 50-ю позицию среди 54 стран, Россия — 47-ю. В 1998 г. среди тех же стран Россия сохранила свой рейтинг, а Китай передвинулся на 35 место (Китай стал 52-м среди 85 стран, а Россия — 76-й) (Tanzi (1998)).

Итак, либерализация неравновесной экономики неизбежно вызывает рост коррупции, если только государством не приняты специальные меры по изъятию переходной ренты. Анализ формирования других институциональных ловушек (бартера, неплатежей, ухода от налогов)¹² подтверждает, что создание “рыночного правового поля” не гарантирует возникновения эффективных рыночных институтов. Кроме того, он показывает, что в период широкомасштабных реформ макроэкономическая политика может существенно повлиять на институциональное развитие. Поэтому цель макроэкономической стабилизации, необходимой для успеха реформ, может вступить в конфликт с институциональными целями, делая задачу реформирования трудноразрешимой (Полтерович (1998)).¹³

Страны с развитой рыночной экономикой имеют разные системы рыночных институтов. Каждая из них складывалась под влиянием культуры и истории той или иной страны. При заимствовании возникает опасность возникновения **институционального конфликта** между укоренившимися и внедряемыми нормами. Иногда институциональный конфликт приводит к появлению нежизнеспособных институтов — таких как закон о банкротстве в период кризиса неплатежей. Однако в ряде случаев появляются устойчивые, хотя и неэффективные образования — **мутанты**, являющиеся формой институциональной ловушки.

Яркий пример такого мутанта — появившаяся в результате российской приватизации новая форма предприятия. Стремясь не допустить создания коллективных фирм, плохо поддающихся реструктуризации, и взрастить на российской почве систему корпораций западного типа (см. (Полтерович (1993))), правительство вывело гибрид, менее всего способный к обновлению — **открытое акционерное общество, управляемое работниками**. Если основная часть акций фирмы распределена между менеджерами и рабочими, то менеджеры не могут позволить себе массового увольнения рабочих: в случае, если уволенные продадут акции внешним инвесторам, велика вероятность смены менеджеров. По аналогичным причинам рабочие должны опасаться увольнять менеджеров,

¹² См. Полтерович (1999). Анализ бартера, неплатежей и теневой экономики посвящена обширная литература. Из недавних работ отметим: Аукуционек (1998), Волконский (1998), Делягин (1997), Долгопятова (1998), Карпов (1997), Клейнер (1996), Радаев (1998), Яковлев (1999).

¹³ Интересное сопоставление важности макроэкономической политики и институционального развития для успеха реформ содержится в статье Попова (1998).

ибо после продажи ими акций контроль над фирмой может перейти в руки новых хозяев, так что рабочие окажутся под угрозой увольнения. Многие российские фирмы имеют избыток рабочей силы и страдают от низкой квалификации управляющих, однако их парадоксальная организационная структура препятствует и существенному сокращению затрат труда, и привлечению новых менеджеров.

Ошибочность неолиберальной концепции особенно ярко проявилась в результатах приватизации. В начале 90-х годов считалось само собой разумеющимся, что приватизация уменьшает степень монополизации экономики и в короткое время увеличивает эффективность. В качестве основной послеприватизационной проблемы рассматривалась безработица¹⁴. Оказалось, однако, что приватизация предприятий, объединенных вертикальными связями, должна, как правило, приводить к усилению монопольного эффекта (Polterovich (1996)). В частности, если позволить разным собственникам распоряжаться разными участками газопровода, то монопольный эффект усилится. Эмпирически установлено, что в кратко- и среднесрочной перспективе приватизация сама по себе не обеспечивает роста эффективности. Важны не столько формы собственности, сколько стимулы к реструктуризации, замене менеджеров, увольнению избыточного персонала (Blanchard (1996)). А это происходит медленно и одна из причин — как раз институциональный конфликт, который был описан выше.

Катастрофа, произошедшая в банковской сфере России, также связана с институциональным конфликтом, возникшим при заимствовании новых институтов. Чековая приватизация привела к распылению собственности и сделала невозможным эффективный контроль деятельности предприятий.

Для акционерной формы собственности эта проблема решается одним из двух способов, которые можно обозначить как **конкурентный** и **кооперативный** контроль. Конкурентный контроль основан на широком развитии финансовых рынков. Если у предприятия нет доминирующих собственников, его менеджеры фактически свободны в принятии решений, но если они терпят неудачу, цена акций предприятия падает, и оно

¹⁴ Отметим, что теория приватизации стала к настоящему времени крупным разделом теории реформ. Четырехтомная антология (см. Jasinski and Yagow (1997)) дает представление о ее результатах, которые, однако, еще ждут своего обобщения.

с легкостью приобретает конкурентами. Механизм поглощений путем скупки акций на фондовом рынке как раз и является инструментом контроля для такой системы.

При кооперативной системе акции предприятия сосредоточены в руках небольшого числа внешних инвесторов, прежде всего банков. Их представители входят в советы директоров предприятий, что позволяет эффективно контролировать менеджеров. Благодаря тесной связи банка и предприятия облегчается кредитование фирмы, в том числе и за счет инвесторов, не являющихся собственниками. Фондовый рынок в такой системе не играет большой роли.

Еще в 1991 году Корбе и Мейер написали статью под названием “Финансовая реформа в Восточной Европе. Прогресс в неверном направлении” (Corbett, Mayer (1991)). Они обращали внимание на то, что восточно-европейские страны и Россия ориентированы на развитие фондового рынка и, следовательно, на конкурентную схему контроля, которая в западном мире является скорее исключением, чем правилом. Только в двух странах — Англии и США — она является доминирующей. Все остальные капиталистические экономики используют преимущественно кооперативную схему. Авторы доказывали, что странам с переходной экономикой необходимо строить систему кооперативного контроля и развитую систему банковского кредитования.

Похоже, те, кто начинал чековую приватизацию в России в 1993 году, вовсе не задумывались над этой проблемой. Полемика и ожесточенная бюрократическая борьба по поводу роли банков и фондовых рынков началась позже. В результате приватизации в России возникла третья форма контроля над корпорациями, ранее в больших масштабах опробованная разве что в Югославии. Контрольные пакеты акций большинства предприятий оказались в собственности их работников. И менеджеры защищали свою власть, не допуская банки к управлению, даже когда они оказывались крупными акционерами. Фактически это означало отсутствие контроля над менеджерами. Естественно, что банки не решались кредитовать бесконтрольные предприятия. С другой стороны, быстрое развитие рынков валюты и государственных облигаций су-

лило им гораздо больше прибыли¹⁵. Банковская система оказалась в институциональной ловушке бурного, но не эффективного роста.

Следует подчеркнуть, что институциональные ловушки, препятствующие долгосрочному эффективному развитию, смягчают отрицательные краткосрочные последствия неподготовленных, слишком быстрых преобразований. Именно поэтому они и закрепляются в системе норм.

Проведенный выше анализ позволяет воссоздать механизм производственного спада в России, основная часть которого пришлась на 1992–1994 гг. После либерализации цен и внешней торговли цены на товары росли неравномерно. Продукция топливно-энергетического комплекса, конкурентоспособная на внешнем рынке, дорожала максимальными темпами; легкая промышленность испытывала жесткую конкуренцию со стороны импорта и наращивала цены медленнее других отраслей. Если расположить отрасли “в технологическую цепочку” по глубине переработки сырья, то окажется, что ресурсы практически всех отраслей дорожали быстрее, чем выпуск (Полтерович (1996)). Ясно, что отрасли должны были снижать производство.

В рыночной экономике снижение внутреннего производства должно было бы с избытком компенсироваться выигрышем во внешней торговле и результатами альтернативного использования высвободившихся ресурсов. Частичная компенсация имела место. Об этом свидетельствует тот факт, что спад конечного потребления был существенно меньше производственного. Однако полной компенсации не произошло из-за “коллективистской” природы фирм, не увольнявших ненужных работников, и из-за колоссальных трансформационных издержек. Когда же к 1995 г. структура цен стабилизировалась, то оказалось, что сформировавшиеся нормы поведения неэффективны, экономика попала в систему институциональных ловушек.

¹⁵ В период быстрой инфляции важную роль сыграла возможность присвоения банками инфляционного налога (см. Дмитриев (1994)).

Наивная вера в спонтанное формирование эффективных рыночных институтов, гипертрофия макроэкономической политики в ущерб институциональной, легкомысленное заимствование институтов из чужой культурной среды послужили источником крупных ошибок при реформировании централизованных экономик.

5. РОЛЬ ГОСУДАРСТВА

Пересмотру концепции радикального неолиберализма способствовало масштабное исследование роли государства в современном мире, инициированное Всемирным Банком (Отчет о мировом развитии (1997)). Оно продемонстрировало (и при том на количественном уровне)¹⁶ фундаментальную роль качества государственного управления для обеспечения общественного благосостояния.

В наших дискуссиях нередко выдвигается тезис о необходимости “сильного правительства”. Я убежден, что этот тезис ошибочен. Мы испытали на себе, что сильное авторитарное государство может преследовать цели, не имеющие ничего общего с увеличением благосостояния общества. Сильная власть может быть хищнической, ориентированной на интересы малочисленной правящей элиты. Такая власть не борется с коррупцией, а лишь регулирует ее, заботясь о том, чтобы “брали по чину”. Такая власть препятствует выявлению общественных предпочтений и более всего боится сокращения сферы своего влияния.

Необходимо не “сильное”, а “эффективное” государство. Эффективность означает развитие и поддержание механизмов выявления и интеграции общественных предпочтений, ориентацию на цели, разделяемые обществом, и способность их достижения. Эффективная власть осознает ограниченность своих возможностей и готова делегировать свои полномочия агентам, способным реализовать их с большей отдачей, нежели центр.

Крупные реформы проводятся правительствами, и уже поэтому роль государства в период реформ неизбежно возрастает. Этот тезис справедлив и в том случае, когда реформы направлены на децентрализа-

¹⁶ Один из подходов состоял в исчислении индекса доверия государству на основе опросов бизнесменов о степени защищенности прав собственности, предсказуемости государственных решений, и т. п. Оказалось, что уровень доверия правительствам тесно связан с ростом ВВП (Отчет о мировом развитии (1997)).

цию управления и, следовательно, — в конечном итоге — на уменьшение роли государства. Иницируя реформы, государство получает возможность влиять на судьбы людей и манипулировать ценностями в гораздо большей мере, нежели в стационарном режиме. Отсюда следует, что экономической реформе должны предшествовать и сопутствовать усилия по повышению эффективности государственного управления.

Развитие теории коррупции представляет собой хороший пример нового подхода к вопросу о роли государства и, в то же время, демонстрирует опасность прямолинейных выводов из опыта, не осмысленного на теоретическом уровне. Коррупция — проблема любого государства.¹⁷ Однако лишь в 70-х годах 20-го века было осознано, что коррупция — это экономическая проблема. К настоящему времени по теории коррупции написаны десятки книг и сотни статей, построены разнообразные модели коррупционного поведения (см. обзоры Tanzi (1998), Левин (1998)]. Более того, несколько организаций ведут систематические опросы предпринимателей, интегрируя их оценки уровня коррупции в разных странах. Сопоставление этих оценок с темпами экономического роста выявило отрицательное влияние коррупции¹⁸. Многие страны потерпели неудачу в борьбе со взяточничеством, это послужило одним из оснований для вывода о том, что правительство должно снизить свои претензии на управление экономикой, уменьшить объем своих функций в пользу рынка. Не был принят во внимание возникающий здесь парадокс: **передача функций** (либерализация, приватизация, дерегулирование) автоматически означает **временное усиление роли государства**. Переходный процесс может оказаться длительным и, будучи осуществлен неэффективным правительством, чреват попаданием в коррупционную ловушку.

Успех реформ зависит от их подготовленности, выбора их последовательности и темпа. При этом важнейшая задача состоит в том, чтобы избежать институциональных ловушек. В частности, необходимо предусматривать специальные меры по изъятию переходной ренты государст-

¹⁷ В “Божественной комедии” Данте поместил взяточников в 8-й круг ада рядом с ворами (в самом отдаленном, девятом, находятся предатели).

¹⁸ В ряде теоретических исследований показано, что при определенных условиях коррупция может способствовать увеличению эффективности (см. Tanzi (1998)).

вом, чтобы предотвратить неоправданную дифференциацию доходов и, как следствие, рост теневой экономики и коррупции.

Социальная политика в период реформ, кроме выполнения обычных задач, должна быть направлена на компенсацию потерь тех групп населения, благосостояние которых снижается в результате преобразований. Насильственные реформы редко бывают успешными. Важнейшей задачей государства является поиск компромиссного варианта реформ.

В период реформ в условиях нестабильности институциональной структуры и макропеременных положение предприятий может в большей мере зависеть от случайных обстоятельств, чем от качества менеджмента. Поэтому особое значение, наряду с социальной политикой, приобретает государственная **промышленная политика**, направленная на то, чтобы не допустить банкротства фирм или даже целых отраслей, важных для народного хозяйства, но испытывающих временные трудности. К задачам промышленной политики относятся также инициация и поддержка роста, стимулирование конкуренции и регулирование экспортных и импортных потоков за счет таможенных тарифов и квот. О важности промышленной политики свидетельствуют сравнительные исследования стран Юго-Восточной Азии и Латинской Америки (Родрик (1996, 1996а)).

Полезным инструментом правительственной политики в периоды кризисов в ряде стран — особенно в Японии и Франции — было **индикативное планирование** (см., например, (Gazes (1990))). Оно позволяло интегрировать различные фрагменты государственного регулирования экономики и создать непротиворечивую систему прогнозов, воздействий и стимулов, организовать диалог представителей различных социально-экономических и политических групп. Думаю, что в России было бы целесообразно использовать этот инструмент, опираясь на новые информационные и вычислительные возможности.

Реформы в России и восточно-европейских странах стали необходимы потому, что система тотального государственного контроля над экономикой доказала свою неэффективность. Вместе с тем, в условиях институционального неравновесия ни один другой агент, кроме правительства, не способен принимать эффективные долгосрочные решения. (Если и правительство не способно на это, то реформы обречены на не-

удачу). Ни менеджеры и коллективы предприятий, ни частные предприниматели не обладают достаточно длительным горизонтом планирования. Не чувствуя уверенности в будущем, экономические агенты ставят перед собой краткосрочные задачи, стремятся к личному обогащению, а “невидимая рука” несовершенного рынка еще не умеет трансформировать эгоистическое поведение в общественно полезное. Индикативное планирование призвано смягчить этот неизбежный порок переходного режима.

Характерной чертой переходных режимов является формирование крупных корпораций, финансово-промышленных групп. Причины их возникновения разнообразны, и их анализ не входит в нашу задачу (по этому поводу см., например, (Дементьев (1998))). Отметим лишь, что именно крупные корпорации являются носителями длительного планового горизонта и потому могут явиться опорой стратегического планирования. Рациональный баланс между антимонопольными мерами, сдерживанием корпораций и их поддержкой является неперенным условием успеха долгосрочной промышленной политики, помогающей избежать институциональных ловушек.

6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Россия устала от реформ и, тем не менее, испытывает в них потребность. Насущной задачей является реформирование государства, повышение его эффективности, включая не только экономические и правовые, но и политические институты.

И наша история, и опыт многих стран свидетельствуют о том, что успех экономического развития существенно зависит от организации политической системы. Однако природа этой зависимости не вполне ясна. В последние годы были предприняты попытки на основе эмпирических данных исследовать вопрос о том, какой тип политического режима — демократический или авторитарный — в большей степени соответствует задачам ускорения экономического роста (см. обзор Verdier (1994)). Эти попытки, однако, не привели к ясным результатам. Возможно, следует уйти от дилеммы авторитаризм — демократия и продумывать варианты ограниченной демократии, предусматривающей более стабильные и менее дорогие демократические институты, пусть даже за счет меньшей

чувствительности к изменениям общественных предпочтений¹⁹. Неверно полагать, что реорганизация политической системы — дело одних только политиков, голос экономистов тоже должен быть принят во внимание.

Реформа государства тесно связана с тремя важнейшими направлениями реформирования экономики, насущная необходимость в которых следует из приведенного выше анализа. Во-первых, должна быть разработана программа выхода из четырех взаимосвязанных институциональных ловушек: бартера, неплатежей, ухода от налогов и коррупции. Во-вторых и в третьих, требуется преодолеть институциональные конфликты, приведшие к неэффективным формам организации предприятия и финансовой системы. Реформа предприятия должна способствовать установлению рационального баланса прав собственников, менеджеров, рабочих и внешних инвесторов и эффективной системы взаимоконтроля^{20 21}. Эта задача тесно связана с реформой финансовой системы, снижением инвестиционных рисков, стимулированием участия банков в управлении предприятиями²². Каждый этап реформы должен быть тщательно подготовлен, включая оценку трансформационных издержек и выгод реформирования, предусматривать справедливое распределение реформенных тягот, компенсацию потерь проигравшим. Эти задачи требуют серьезных теоретических проработок.

Одна из важнейших проблем экономической теории — развитие технологии составления программ институциональных преобразований. До сих пор это было делом искусства. “Вашингтонский консенсус” стал первой (хотя и не слишком удачной) попыткой выработать общие принципы реформирования. Сейчас, видимо, появилась возможность создания нового «руководства для реформаторов».²³ Теория переходных

¹⁹ Одной из мер сокращения издержек могло бы стать удлинение политического цикла.

²⁰ Возможно, следует запретить коллективу открытого акционерного общества держать контрольный пакет акций, тем самым вынудив “коллективные ОАО” стать закрытыми. Это создало бы более благоприятные условия для реструктуризации.

²¹ В частности, должна быть создана эффективная система государственного управления теми предприятиями, где государство имеет контрольный пакет акций. Обсуждение этой проблемы см. в монографии Некипелова (1996).

²² В связи с этим представляется принципиально важным создание инвестиционно-коммерческих банков с соответствующей дифференциацией механизмов банковского регулирования по структуре активов (Делягин (1997)).

²³ С.Ю.Глазьев предложил назвать новый консенсус “московским” (Глазьев (1998)). Было бы приятно иметь для этого веские основания.

экономик сама находится в процессе перехода к новому пониманию задач, возможностей и технологии реформ.

Я постарался проследить эволюцию подхода к реформам, отталкиваясь от ситуации, сложившейся в начале девяностых годов в западной экономической науке и в российской практике. Следует сказать, что немало крупных ученых и на Западе, и в России (см., в частности, сборник под редакцией Богомолова (1996)) уже в начале реформ возражали против господствовавших упрощенных методов реформирования. Последующие теоретические разработки, обобщение опыта многих стран подтвердили их правоту. Признание ошибочности неолиберальной концепции, конечно же, не означает возврата к теориям послевоенного периода и в еще меньшей мере служит аргументом в пользу централизованной системы советского типа. Мы заплатили максимальную цену за то, чтобы весь мир осознал иллюзорность простых решений, для нас особенно важно не поддаваться соблазну в будущем. Меня радует, что в самое последнее время несмотря на тотальный кризис появился целый ряд интересных работ российских экономистов нового поколения, некоторые из этих работ оказались весьма полезными при подготовке настоящего доклада (см. список литературы). От тех, кто принадлежит этому поколению, зависит и судьба экономической науки в России, и судьба реформ. Давайте пожелаем им удачи.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Аукуционек С.П.* (1998). Эмпирика перехода к рынку. Опыт России. – М.: Наука.
- Богомолов О.Т.* (ред.) (1996) Реформы глазами американских и российских ученых. // Российский экономический журнал.
- Волконский В.А. и др.* (1998). Анализ влияния формы расчетов на уровни цен. // Экономика и математические методы, т.34, вып.4, с.23–33.
- Волянский Д.* (1997). Инфляция, рецессия и подготовленность реформ в странах с переходной экономикой. Дипломный проект. МГУ.
- Глазьев С.Ю.* (1998). “Вашингтонский консенсус” и научно-технический прогресс в России. Экономическая теория и реформы. Материалы расширенного заседания Бюро Отделения экономики РАН 21 октября 1998 года. Приложение к журналу “Экономическая наука современной России”.
- Делягин М.* (1997). Экономика неплатежей: как и почему мы будем жить завтра. Москва, 1997.
- Дементьев В.* (1998). Интеграция предприятий и экономическое развитие. Препринт WP/98/038. Москва: ЦЭМИ РАН.
- Дмитриев Э.М. и др.* (1994). Российские банки накануне финансовой стабилизации. – Санкт.-Петербург: “Норма”.
- Долгопятова и др.* (1998). Неформальный сектор в Российской экономике. – М: ИСАРП.
- Дрейзен А.* (1995). Почему откладываются реформы. Теоретический анализ. // Экономика и математические методы, т.31, вып. 3, 63–75.
- Карпов П.А.* (1997). О причинах низкой собираемости налогов (неплатежей фискальной системе) общих причинах “кризиса неплатежей” и возможности восстановления платежеспособности российских предприятий. Отчет межведомственной балансовой комиссии. М.

-
- Клейнер Г.Б., Макаров В.Л.* (1996). Бартер в российской экономике. – М.: ЦЭМИ РАН.
- Кейнс Дж.М.* (1993) Избранные произведения. – М.: Экономика.
- Левин М.И., Цирик М.Л.* (1998). Коррупция как объект математического моделирования. // Экономика и математические методы, т.34, вып.3, с. 40–58.
- Макаров В.Л., Клейнер Г.* (1999). Бартер в России: институциональный этап. // Вопросы экономики, N 4 (апрель), с. 79–101.
- Некипелов А.Д.* (1996). Очерки по экономике посткоммунизма. – М.: ЦИСН Миннауки России.
- Мизес Л.* (1994). Социализм. – М.: “Catalaxy”.
- Отчет о мировом развитии. Государство в меняющемся мире (1997). Всемирный Банк.
- Полтерович В.М.* (1993). Экономическая реформа в России в 1992: битва правительства с трудовыми коллективами. // Экономика и математические методы, т. 29, вып. 4, с. 265–287.
- Полтерович В.М.* (1996). Трансформационный спад в России. Экономика и математические методы, т. 32, вып. 1, 54–70.
- Полтерович В.М.* (1998). Факторы коррупции. // Экономика и математические методы, т. 34, вып.3.
- Полтерович В.М.* (1999). Институциональные ловушки и экономические реформы, // Экономика и математические методы, 35, вып.2.
- Попов В.* (1998). Сильные институты важнее скорости реформ. // Вопросы экономики, № 8, 56–70.
- Радаев В.В.* (1998). Формирование новых российских рынков: трансакционные издержки, формы контроля и деловая этика. – М: Центр политических технологий.
- Российский статистический ежегодник (1998). – М: Госкомстат России.
- Социально-экономическое положение России. Январь–март 1999 года (1999). М: Госкомстат РФ.

-
- Сакс Д. (1994). Рыночная экономика и Россия. М.: Экономика.
- Хайек Ф. (1993). Дорога к рабству.
- Яковлев А.А. (1999). Неучтенный наличный оборот и уход от налогов в России: схемы уклонения и мотивация фирм. Научно-исследовательский семинар “Теоретические и практические проблемы моделирования экономики переходного периода”, N 1.
- Arthur, W.B. (1988). "Self-Reinforcing Mechanisms in Economics." In: P.W.Anderson, K.Arrow, and D.Dines, eds., *The Economy as an Evolving Complex System*. Santa Fe: Addison-Wesley Publishing Company, 9–28.
- Bardhan, P. (1997). "Corruption and Development: A Review of Issues." *Journal of Economic Literature* 34, 1320–1346.
- Bicchieri, C. and Rovelli, C. (1996). "Evolution and Revolution. The Dynamics of Corruption." *Rationality and Society* 7(2).
- Blanchard, O. and Kremer, M. (1996). "Disorganization." Preprint. Cambridge: MIT and NBER.
- Blanchard, O. (1997). *The Economics of Post-Communist Transition*. Oxford: Clarendon Press.
- Calvo, G.A. and Coricelli, F. (1994). "Inter-enterprise Arrears in Economies in Transition." In: R.Holzmann, J.Gacs, G.Winckler, eds.: "Output Decline in Eastern Europe. Unavoidable, External Influence or Homemade?" Laxenburg, IIASA, 193–212.
- Castanheira, M. and Roland, G. (1995). Optimal Speed of Transition: A General Equilibrium Analysis. XIth World Congress of the International Economic Association. Tunis, 18–22 December 1995.
- Cazes, B. 1990. "Indicative Planning in France." *Journal of Comparative Economics* 14(4), 607–620.
- Corbett, J. and Mayer, C. (1991). Financial Reform in Eastern Europe: Progress with the Wrong Model. In: Eds. P.G.Hare and Jr.R.Davis. Transition to the Market Economy. Critical Perspectives on the World Economy, v.3, part 4, 23–48..

-
- Cyfer, J. and Dietz, J.* (1987). *The Process of Economic Development*. London and New-York Routledge, 207–237.
- Eggertsson, T.* (1990). *Economic Behavior and Institutions*. New York: Cambridge University Press.
- Gelb A., Hillman A., and Ursprung H.* (1996). "Rents and the Transition." Background paper, World Bank Development Report.
- Gomulka, S.* (1994). "The financial situation of enterprises and its impact on monetary and fiscal policies, Poland 1992–93." *Economics of Transition* 2 (2), 189–208.
- Jasinski, P. and Yarrow, G.* (1997). *Privatization: An Overview of the Issues*. In: G.Yarrow and P.Jasinski (eds.) (1997). *Privatization. Critical Perspectives on the World Economy*. Vol. 1.
- Korbett, J. and Mayer.* (1991). *Financial Reform in Eastern Europe: Progress with the Wrong Model*. Reprinted in: P.G.Hare and Jr.R.Davis (eds.) (1997). *Transition to the Market Economy. Critical Perspectives on the World Economy*. Vol. 3, 23–48.
- Kornai, J.* (1994). *Transformational Recession: the Main Causes*. *Journal of Comparative Economics*, v. 19, N 1.
- Krueger, A.* (1974). *The Political Economy of the Rent-Seeking Society*. *The American Economic Review*, v.64, N 3, June, 291–303.
- Lui, F.T.* (1986). "A Dynamic Model of Corruption Deterrence." *Journal of Public Economics* 31(2), 215–236.
- Melo, Martha de, Denizet, C., Gelb, A., and Tenev, S.* (1997). *Circumstance and Choice: the Role of Initial Conditions and Policies in Transition Economies*. Preprint. The World Bank International Finance Corporation.
- North, D.* (1997). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- Polterovich, V.M.* (1996). "Towards the Theory of Privatization." Central Economic-Mathematical Institute, Russian Academy of Sciences. Working Paper # WP/96/001.

-
- Rodrik, D.* (1995). "Getting Intervention Right: How South Korea and Taiwan Grew Rich." *Economic Policy* 20, 55–57.
- Rodrik, D.* (1996). "Understanding Economic Policy Reform." *Journal of Economic Literature* 34, 9–41.
- Rodrik, D.* (1996a). "Institutions and Economic Performance in East and Southeast Asia." In Round Table Conference, The Institutional Foundation of Economic Development in East Asia. Tokyo, 16–19 December, 391–429.
- Sato, K.* (1990). "Indicative Planning in Japan." *Journal of Comparative Economics* 14(4), 625–647.
- Stiglitz, Joseph E.* (1997). "More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus." Wider Annual Lectures 2. The United Nations University, May.
- Survey statistics.(1998). The Russian Economic Barometer, v.7, N 4, p.72–110.
- Tanzi, V.* (1998). Corruption Around the World. Causes, Consequences, Scope and Cures. IMF Staff Papers, v.45, N 4 (December), 559–594.
- Tirole, J.A.* (1993). *Theory of Collective Reputations with Applications to the Persistence of Corruption and to Firm Quality*. Paris: Institut d'Economie Industrielle, Toulouse, MIT and Ceras.
- Tullock, G.* (1967). The welfare costs of tariffs, monopolies and theft. *Western Economic Journal*, N 5, 224–232.
- Verdier, T.* (1994). Models of political economy of growth: A short survey. *European Economic Review*, v.38, N 3/4, 757–763.

TOWARDS A NEW THEORY OF REFORMS

Victor M. Polterovich
(CEMI, RAS and NES)

Recent studies of processes of economic reforms testified that realization of liberal school recipes resulted in nonadequate losses. Basing on these studies, author singles out a number of fundamental mistakes of the neoliberal conception. The neoliberals ignored costs of institutional transformations; they thought that creation of the market law framework was sufficient to form efficient institutions; they overestimated the role of macroeconomic policy to the detriment of institutional development; they did not consider possibilities of “institutional conflicts” as a result of institutional borrowing from other cultures; they did not take into account that efficient state is necessary for reforms to be successful. The theory of transition economies is now itself in transition to a new understanding of goals, possibilities, and technologies of reforms. Using the analysis conducted, author outlines the most important directions of necessary transformations of Russian economic institutions.