

## СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ТЕОРИИ ЭКОНОМИЧЕСКИХ РЕФОРМ<sup>1</sup>

*В. М. Полтерович*

Теория реформ — сравнительно новый раздел экономической теории, изучающий процессы целенаправленного изменения экономических институтов. В статье очерчивается круг соответствующих проблем и излагаются некоторые важнейшие результаты теории реформ. Обсуждаются источники издержек реформирования и характерные ошибки реформаторов. Развивается взгляд на реформу как на процесс построения институциональной траектории, удовлетворяющей определенным требованиям. Сопоставляются разные стратегии реформ.

### Abstract

The Theory of Reform is a comparatively new branch of economic theory that studies processes of purposeful change of economic institutions. In the paper, we outline corresponding problems, and present some of the most important results of the Theory of Reform. Sources of reform costs as well as typical mistakes of reform makers are discussed. We develop a general view on a reform as a process of construction of an institutional trajectory that satisfies a number of requirements. Different reform strategies are compared.

### 1. ВВЕДЕНИЕ

Латинский глагол «*reformo*» в политическом контексте означал «возвращать в прежнее состояние». Именно это значение его французского эквивалента «*la reforme*» зафиксировано в словаре Французской академии 1694 г. (Любжин (2005)). В традиционных обществах (в Европе — вплоть до Нового времени) к социальным новшествам относились с подозрением. Основания для изменений искались в обычаях предков. Можно предположить, что эта точка зрения основывалась на опыте многочисленных неудачных социальных экспериментов. Современный смысл слова «реформа» — «преобразование с целью улучшения» — приобретал доминирующее значение постепенно, по мере формирования современных динамичных социальных систем.

Реформа — это целенаправленное изменение институтов, предполагающее присутствие в экономической системе агентов, которые разрабатывают и реализуют план трансформации. Реформы могут быть противопоставлены спонтанной эволюции, когда роль государства сводится к формальному закреплению сложившихся норм поведения. Простейшая идея, лежавшая в основе многих реформ, состояла в трансплантации (заимствовании) институтов из передовых стран. Нередко попытки трансплантации не приводили к успеху. Апогеем неудач стали широкомасштабные реформы, проводившиеся в странах бывшего социалистического лагеря, а также в странах Африки и Латинской Америки в девяностые годы прошедшего столетия.

Эти реформы продемонстрировали со всей очевидностью, сколь велика потребность в развитой теории институциональных экономических изменений, и в то же время показали, насколько неудовлетворительным является ее нынешнее состояние. Реформы сопровождалась необычайно глубоким и длительным спадом производства, быстрой инфляцией, ростом бартерных обменов, интенсификацией перераспределительной деятельности, кризисами неплатежей.

Между тем, многие из перечисленных феноменов уже наблюдались в той или иной форме при проведении широкомасштабных реформ в других странах, в частности, в процессе модернизации некоторых латиноамериканских и южно-азиатских экономических систем.<sup>2</sup> Этот опыт практически не был принят во внимание, поскольку

---

<sup>1</sup> Переработанный текст доклада, прочитанного на Секции экономики ООН РАН 15 января 2008 г. Более подробное изложение обсуждаемых здесь идей содержится в монографии Полтерович (2007).

<sup>2</sup> Реформы в этих странах не позволили им решить задачи догоняющего развития. В Латинской Америке и Карибском бассейне в 1980-е гг. в среднем в год наблюдался спад 0,8%, а в 1990-е гг. — рост всего лишь на

был зафиксирован в литературе лишь как перечень «специальных случаев». Не существовало ни общих терминов, ни методологии, позволяющих использовать его при разработке и анализе экономических преобразований. Первая попытка обобщения этого опыта — так называемый «Вашингтонский консенсус» — оказалась неудачной.

В последние 15 лет ситуация изменилась. Наряду со значительным потоком публикаций, посвященных тем или иным конкретным проблемам реформирования экономики, появились работы, где сделаны попытки выявить общие закономерности процесса реформирования (Rodrik (1996), Blanchard (1997), Стиглиц (1998), Roland (2000)). Сегодня в явной форме поставлена задача замены «Вашингтонского консенсуса» более основательным «руководством для реформаторов». И хотя задача эта далека от своего решения, уже можно говорить о возникновении нового раздела теоретической экономики — общей теории реформ.

## 2. ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ РЕФОРМ

Все развивающиеся страны стремятся догнать развитые и для этого проводят реформы. Однако за последние 60 лет лишь очень немногим из них удалось добиться успеха. Строго говоря, выполнить эту задачу сумели лишь «восточно-азиатские тигры»: Япония, Корея, Тайвань, Гонконг, Сингапур. Значительный рывок сделали Португалия, Испания, Исландия, Ирландия. Подавляющее большинство развивающихся стран потерпели неудачу. Почему реформы столь часто не дают ожидаемых результатов? С другой стороны, почему реформы нередко откладываются, несмотря на достигнутое в обществе согласие о необходимости их осуществления? Следует ли уповать на «шоковую терапию» или придерживаться градуалистской стратегии? Какова должна быть последовательность реформенных мероприятий? Является ли закономерным падение производства на первом этапе реформ? Следует ли проводить реформы, преодолевая сопротивление значительной части или даже большинства населения, либо целесообразно добиваться всеобщей поддержки? Как добиться «экономического чуда»? Эти общие проблемы стали предметом серьезных статистических и модельных исследований. В то же время появляется все больше работ, посвященных реформам тех или иных институциональных подсистем (приватизации, налоговой, банковской, пенсионной систем, и т.п.)<sup>3</sup>.

Основная и пока не решенная задача теории реформ заключается в составлении руководства для реформаторов, позволяющего отыскивать рациональные стратегии совершенствования различных институтов в тех или иных конкретных обстоятельствах. Для решения этой задачи необходим детальный анализ опыта реформирования институтов в различных странах, а успехи и неудачи проведенных реформ должны получить теоретическое объяснение.

## 3. МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЙ

В 80-е и в 90-е годы прошлого столетия широкомасштабные институциональные реформы были проведены в нескольких десятках стран. Сотни экономистов были вовлечены в работу по проектированию реформ и анализу их результатов. Для значительной части стран имеются детальные описания процесса реформирования, созданы соответствующие базы данных. Все это способствовало становлению теории реформ.

---

1,5% в год. На Среднем Востоке и в Северной Африке в 1980-е гг. в среднем наблюдался спад в 1%, а в 1990-е рост был еще меньше, чем в Латинской Америке, — на 1% в год. При этом в относительном измерении Средний Восток и Северная Африка отставали от развитых стран, несмотря на все усилия.

<sup>3</sup> См., в частности, Всемирный Банк (2002), Yagow, Jasinski (eds.) (1996), Глинкина (2006), Астапович (2003).

Новое направление теории использует достижения многих разделов экономической науки, включая сравнительно недавние разработки по корпоративному управлению, экономике труда, экономике общественного сектора, исследованию рентаориентированного поведения и коррупции. В соответствующих эмпирических работах формируются и используются новые индексы, характеризующие институциональную структуру экономической системы, такие как индекс либерализации, индекс эффективности правительства, индекс политической свободы (Aaron (2000)). Особое значение для теории реформ имеет новая политическая экономия — совсем недавно сформировавшаяся экономическая дисциплина, представляющая собой синтез теории общественного выбора и макроэкономики (Persson, Tabellini (2000)). Новая политическая экономия исследует принципы экономической политики, принимая во внимание, что она формируется в результате столкновения политических интересов. Предмет теории реформ — управляемая трансформация институтов. Анализ политических интересов здесь также играет фундаментальную роль (Roland (2000), Дрэйзен (1995)). Большое значение для теории реформ имеет эволюционная институциональная теория.

На первый взгляд, реформы разных институциональных подсистем настолько различны, что говорить об общих принципах эффективного реформирования не имеет смысла. Однако при более тщательном изучении обнаруживается, что, реформируя непохожие друг на друга институты, правительства разных стран систематически совершают аналогичные ошибки. Их рассмотрение позволяет сформулировать ряд общих требований к проекту эффективных реформ.

Для описания последствий ошибочного реформирования, необходимо исследовать источники издержек институциональной трансформации и изучить механизмы, ответственные за возникновение неэффективных институтов. Эти вопросам посвящены следующие два параграфа.

#### 4. ИЗДЕРЖКИ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ.

##### *Источники издержек*

Для агента изменение нормы поведения, как правило, влечет за собой дополнительные расходы. Издержки, связанные с переходом от одного института к другому, мы называем издержками институциональной трансформации, или, короче, трансформационными издержками. При широкомасштабных реформах трансформационные издержки несут как государственный бюджет, так и отдельные экономические агенты.

Издержки конкретных институциональных изменений определяются множеством частных обстоятельств. Однако при анализе полезно иметь в виду три обобщенных процесса, порождающих издержки трансформации:

1) отвлечение ресурсов из традиционных сфер инвестирования на создание новых институтов;

2) дезорганизацию;

3) интенсификацию перераспределительных процессов.

Остановимся на каждом из перечисленных процессов.

##### *Прямые издержки создания новых институтов*

Рассмотрим в качестве примера чековую приватизацию в России 1992-1994 гг., означавшую переход к новому комплексу норм поведения для предприятий, правительства и населения. В течение 1992 г. было разработано около восьми десятков нормативных документов, утвержденных постановлениями Верховного Совета РФ, Совета Министров РФ или указами Президента (Приватизация в России (1993), Рутгайзер (1993)). Для осуществления проекта были образованы две иерархические структуры:

система комитетов по управлению имуществом (от Государственного комитета до городских) и система отделений Российского фонда федерального имущества. Кроме того, были созданы несколько сотен чековых инвестиционных фондов (ЧИФов), которые должны были приобретать чеки у населения и вкладывать их наилучшим образом в предприятия. Предполагалось, что в будущем ЧИФы превратятся в настоящие инвестиционные компании. Однако вместо этого большая часть инвестиционных фондов исчезла. Были напечатаны и розданы населению 150 млн. приватизационных чеков. На каждом из более чем 100 тысяч предприятий, приватизированных к моменту формального завершения чековой приватизации (к середине 1994 г.), были организованы комиссии по приватизации, разработаны планы приватизации. Были проведены десятки тысяч чековых аукционов, миллионы людей вовлечены в процессы купли-продажи приватизационных чеков. Процесс же адаптации системы к новому институту занял более 10 лет. Никто пока не подсчитал совокупные издержки чековой приватизации, однако, ясно, что они огромны. В конце 1990-х годов был сделан ряд попыток сопоставить эффективность приватизированных и государственных предприятий. Большинство исследователей не нашли ясных доказательств повышения эффективности в результате приватизации (см. выводы и ссылки в Estrin et al (2007)). Видимо, совокупный эффект приватизации за период 1993-2003 гг. следует считать отрицательным.

Создание новой банковской или пенсионной системы, формирование рынка ГКО и т. п. — все это связано с отвлечением ресурсов от традиционных сфер инвестирования. При принятии решений о проведении реформ они должны сопоставляться со «стандартными» проектами вложений в производство и инфраструктуру<sup>4</sup>. При этом следует учесть, что, как правило, реформы сопряжены с гораздо большим риском, чем обычные инвестиции.

Выше речь шла о прямых издержках реформ — затратах, непосредственно связанных с деятельностью реформаторов. Однако процесс адаптации системы к новому институту связан также с косвенными издержками, которые несут агенты, являющиеся объектами или соучастниками процесса реформирования. Косвенные издержки возникают в результате дезорганизации и активизации процессов перераспределения ренты.

### ***Издержки дезорганизации***

Следует различать два аспекта дезорганизации. Во-первых, в процессе реформы разрушение старой системы часто происходит еще до того, как проявится эффективность новой. Экономические агенты спешат занять новые ниши раньше других в предвидении будущих доходов, однако лишь часть из них реализует свои ожидания; в результате общество несет потери (Blanchard, Kremer (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.

Например, в программах либерализации цен, реализованных бывшими плановыми экономистами в начале 1990-х годов, неявно предполагалось, что после освобождения цены установятся на равновесных значениях за достаточно короткое время, так что 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 быстро<sup>5</sup>, 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

<sup>4</sup> Этот взгляд лежит в основе работы Castanheira, Roland (1995), где исследовалась проблема выбора стратегии приватизации.

<sup>5</sup> Достаточно упомянуть резкое изменение спроса на продукцию военного комплекса в России.

теряется, поскольку старые схемы рационаирования ресурсов уже не работают (ибо, как это было в России, Госплан и Госнаб расформированы). Это могло вести к резкому увеличению потерь.

### ***Издержки интенсификации перераспределительной деятельности***

Под перераспределительной активностью понимается деятельность, направленная на изменение пропорций присвоения производимого продукта без улучшения его качества или увеличения объема.

Перераспределительная деятельность может осуществляться индивидами или организованными группами. К ней относятся различные формы захвата прав на получение прибыли: вытеснение конкурентов, борьба за лицензии, лоббирование законов, выгодных группе, коррупция, уход от налогов, воровство. Как видно из этого (не полного) списка, она может быть как легальной, так и «теневой». В западной литературе, а в последние годы и в российской, перераспределительную активность часто отождествляют с присвоением ренты («rent seeking»), используя этот термин в его расширенном толковании.

Перераспределительная активность не обязательно является вредной. Так, коалиция может добиваться распределения, более справедливого с точки зрения общества, защищая интересы малоимущих групп или будущих поколений. Однако перераспределение всегда требует издержек.

Любое институциональное изменение деформирует систему ограничений, действующих в экономике, и приводит к изменению поля возможностей для хозяйствующих субъектов. Если возникают новые ограничения либо ослабляются старые, то создаются и новые привилегированные позиции, позволяющие получать ренту — дополнительную «сверхнормальную» прибыль. Появление новых возможностей рентаизвлечения обычно интенсифицирует перераспределительную активность.

Ренту, связанную с процессом институциональной трансформации, называют переходной (Полтерович (1999); см. также Gelb, Hillman, Ursprung (1996), Hellman (1998)). Она возникает вследствие временного неравновесия, вызванного институциональным возмущением: появления арбитражных возможностей, нестыковки законодательных норм, и т. п.

При больших объемах переходной ренты может оказаться выгодным вкладывать значительные средства для ее присвоения. Борьба за ренту отвлекает людские и материальные ресурсы от процесса производства, приводит к формированию институциональных ловушек. Часть ренты безвозвратно теряется, происходит ее диссипация, ибо ресурсы тратятся на осуществление самого процесса присвоения. «Соискатели ренты» выигрывают, а производители несут потери. Если институциональный шок не смягчается социальной и промышленной политикой, то проигравшие вскоре тоже переключаются на перераспределительную деятельность, а это ведет к новым потерям. Активизация перераспределительной деятельности (лоббирования, коррупции и т. п.) порождает институциональные дисфункции.

Так, либерализация цен ставит в привилегированное положение поставщиков дефицитных товаров, либерализация внешней торговли дает возможность импортерам и экспортерам играть на разнице внутренних и мировых цен, образование новых рынков валют и ценных бумаг создает массу арбитражных возможностей для банков.

Любой проект реформ должен включать оценку соответствующих издержек. Несмотря на очевидность этого положения, при обсуждении многих реформ, особенно широкомасштабных, вопрос об издержках даже не поднимается<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup>В работе Ходжсон (1997) обсуждается показатель трудности реформы как отношение дохода, перераспределяемого в процессе реформирования, к выигрышу, возникающему вследствие увеличения эффективности системы. В ряде случаев этот показатель, называемый «political cost-benefit ratio», удается оценить. Попытки оценить издержки реформ содержатся также в World Bank (2004).

## 5. ДИСФУНКЦИИ ИНСТИТУТОВ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ЛОВУШКИ

В результате конструирования или заимствования института у экономических агентов создается новое поле возможностей. Появляется целый спектр стратегий, учитывающих новые институциональные и, в частности, законодательные рамки. Некоторые из стратегий остаются внутри этих рамок, другие предусматривают их нарушение. Принятие нового института агентами и его устойчивое функционирование зависит от трансформационных издержек и от соотношения трансакционных издержек вводимой и действующей норм поведения. Издержки, в свою очередь, определяются институциональной структурой, культурной средой, макроэкономической ситуацией.

При удачной институциональной инновации за относительно короткий период происходит позитивная адаптация института к институциональной и культурной среде, в частности, трансплантированный институт выполняет в стране–реципиенте ту же роль, что и в экономике–доноре. Рынок розничных товаров может служить примером относительно успешной (хотя и не безболезненной) трансплантации в России.

Нередко, однако, новый институт оказывается дисфункционален — «не работает» в существующей институциональной и культурной среде. В работах Полтерович (2001), Полтерович (2007) описаны четыре типа институциональных дисфункций, встречающихся особенно часто и приведены многочисленные примеры. Здесь мы ограничимся лишь кратким разъяснением основных понятий.

### *Атрофия и перерождение института*

Институт оказывается невостребованным, если его использование не совместимо с культурными традициями или институциональной структурой страны. В этом случае мы говорим об атрофии института. Атрофированный институт (подобно атрофированному органу) нередко становится источником более серьезной дисфункции: активизируются деструктивные возможности его применения, не замеченные конструктором, или, в случае заимствования, подавлявшиеся донорской институциональной средой. Сохраняя формальную идентичность, он фактически перерождается в инструмент альтернативной (нередко теневой) деятельности.

Трансплантация института банкротства в России является хорошим примером. Впервые процедура банкротства и санации предприятий была введена президентским указом в июне 1992 г., в ноябре 1992 г. был принят закон о банкротстве, а в марте 1998 г. введена в действие его вторая редакция. Однако на протяжении практически всего реформенного периода более половины предприятий России имели просроченную задолженность (в 1995 г. их было около 70%, в 1998 г. — более 55%). При этих условиях банкротство одного из предприятий могло бы вызвать волну банкротств и окончательно развалить и без того деградировавшее производство. Не удивительно, что первоначальная редакция закона существенно ограничивала возможность банкротства, а кредиторы не стремились возбуждать дела о банкротстве, поскольку и сами были должниками (Полтерович (1993)). Вторая версия закона была значительно более жесткой: законодатель стремился укрепить платежную дисциплину, создав дополнительное давление на менеджеров. В 1998 г. число дел о банкротстве возросло, но в целом оставаясь незначительным. Анализ показал, однако, что процедура банкротства применялась далеко не к самым убыточным предприятиям и фактически использовалась региональными правительствами для их захвата. Закон о банкротстве из инструмента повышения эффективности превратился в инструмент присвоения собственности (см., например, Симачев (2003)).

### *Активизация альтернативных институтов и отторжение*

Наряду с атрофией, в списке институциональных дисфункций важное место занимает отторжение сконструированного института или трансплантата. Обычно оно связано с активизацией альтернативных институтов, подчас неожиданной для инициаторов реформы. Одним из ярких примеров трансплантации, приведшей к активизации альтернативного и отторжению внедрявшегося института, явилось введение в 1992 г. пятиступенчатой прогрессивной шкалы налогообложения физических лиц с максимальной ставкой 35%, аналогичной шкалам, существующим в развитых капиталистических странах. В это время необходимая сеть налоговых инспекций еще только создавалась, информация о налогоплательщиках практически отсутствовала, институт налоговой полиции не был предусмотрен вовсе. Мысль о том, что гражданин должен «добровольно» отдать часть заработанных денег государству, совершенно противоречила господствовавшим культурным стереотипам, а учет собственных доходов и заполнение налоговой декларации на десятке листов требовали значительного времени и незаурядной квалификации, которой не обладала даже деловая элита. В результате попытка трансплантации прогрессивного подоходного налога оказалась неудачной. Введенные тогда правила налогообложения внесли весомый вклад в активизацию альтернативного института — теневой экономики.

### ***Институциональный конфликт***

Мы не располагаем полным описанием большинства реальных институтов — таких как рынок, биржа или парламент. Фиксируемые законодательно правила и инструкции оставляют множество возможностей для интерпретации и формирования различных стереотипов поведения в зависимости от институциональной среды, опыта и культуры действующих субъектов. Формальные правила — лишь оболочка, в пределах которой могут возникать самые разные неформальные нормы<sup>7</sup>. Поэтому попытка трансплантации, понимаемой как имитация формальных правил, может привести к возникновению института, хотя и жизнеспособного, но существенно отличающегося от исходного и, возможно, неэффективного. Такой тип дисфункции мы называем институциональным конфликтом, подчеркивая, что он возникает в результате различия институциональных условий донора и реципиента.

Один из примеров институционального конфликта связан с попытками использования рыбных аукционов в России.

До конца 2000 г. права на отлов рыбы распределялись централизованно. В декабре 2000 г. по предложению Министерства экономического развития и торговли были введены «рыбные аукционы», на которых распределялось около 40% разрешенного отлова. Остальные рыбные квоты продолжали распределять по старой схеме между рыбными регионами.

Вначале к аукционам были допущены иностранные фирмы, что привело к значительным потерям для бюджета: цена квот оказалась ниже налогов, которые платили российские рыбаки, продававшие улов иностранцам. Однако и последовавший вскоре запрет на участие иностранцев в аукционах не слишком исправил положение. В результате внедрения аукционов небольшие поселения, жившие добычей рыбы, остались без средств к существованию. Централизованными квотами местное начальство стремилось обеспечить, прежде всего, успешных лоббистов — крупные предприятия. А для участия в аукционе требовалось внести залог в размере 30% стоимости ожидаемого улова. У небольших предприятий не было ни таких денег, ни доступа к недорогим кредитам. Кредиты готовы были выдать иностранные переработчики рыбы. Однако для продажи рыбы за границу требовалось специальное разрешение, получение которого за короткий срок путины было практически невозможным. Предприятия были вынуждены заниматься браконьерством, продавая незаконный улов иностранцам. В результате

---

<sup>7</sup> Сопоставление формальных и неформальных ограничений см. в книге Норт (1997).

реформы масштабы браконьерства возросли. Консервированная рыба поступала в Россию как импортная продукция, а отечественные консервные заводы простаивали из-за недостатка сырья. В ноябре 2003 г. правительство снова ввело централизованный порядок распределения квот, оставив механизм аукционов лишь для ресурсов, вновь разрешаемых к использованию в промышленных целях. Здесь налицо признаки и институционального конфликта, и активизации альтернативного института, и отторжения.

Как следует из приведенного описания, механизм рыбных аукционов мог бы быть эффективным только при наличии отлаженной кредитной системы, высокого качества управления на федеральном и региональном уровне, достаточно эффективного контроля объемов выловленной рыбы.

### ***Институциональные ловушки***

Во многих ситуациях в экономической системе может существовать несколько равновесных устойчивых норм поведения, некоторые из которых эффективны, а другие — нет. Равновесные, устойчивые, но неэффективные нормы (институты) называют институциональными ловушками (Полтерович (1999); близкая концепция содержится в Artur (1988), Норт (1997)). Как и в случае любой нормы, устойчивость институциональной ловушки означает, что при небольшом временном внешнем воздействии на систему она остается в институциональной ловушке, возможно, лишь незначительно меняя параметры состояния, а после снятия возмущения — возвращается в прежнее равновесное состояние. Институциональные ловушки поддерживаются механизмами координации, сопряжения, обучения, лоббирования и культурной инерции.

В рамках теории институциональных ловушек нашли единообразное объяснение такие разнородные, но характерные для переходных экономик явления, как рост бартера, неплатежей, коррупции, теневой экономики и ряд других (см., например, Hellman (1998), Балацкий (2005), Олейник (2004)).

Возникновение институциональных ловушек — одна из главных опасностей при проведении реформ. В монографии Полтерович (2007) приведен ряд формальных моделей, позволяющих описать и изучить различные институциональные ловушки, рассмотрены также механизмы выхода из ловушек.

## **6. ХАРАКТЕРНЫЕ ОШИБКИ РЕФОРМИРОВАНИЯ И ИХ ПОСЛЕДСТВИЯ.**

### ***Попытки трансплантации слишком передовых институтов***

Широкомасштабные реформы, проведенные в послевоенный период в десятках стран всех регионов мира, в значительной мере базировались на идее ускорения экономического развития путем трансплантации институтов. Трансплантация снижает неопределенность: мы знаем заранее, что данный институт «в принципе» работоспособен. Тем не менее, многие попытки заимствования институтов оканчивались неудачей. Типичная ошибка — не только в России, но и в подавляющем большинстве развивающихся стран — состояла в стремлении заимствовать слишком «продвинутые» институты.

Ошибки повторяются еще и потому, что до сих пор нет достаточно развитой теории трансплантации. Имеется очень небольшое количество работ, посвященных этой теме<sup>8</sup>.

История российского закона о банкротстве, введение пятиуровневой шкалы подоходного налога в 1992 г., неудачная попытка внедрения рыбных аукционов, преждевременное внедрение рынка ГКО, послужившее одной из причин кризиса 1998 г., — эти и многие другие примеры убедительно демонстрируют тезис о неэффективности

---

<sup>8</sup> См., в частности, Berkovitz et al (2003), Олейник (2000), Полтерович (2001).

трансплантации слишком передовых институтов. В каждом из этих эпизодов наблюдалась, по крайней мере, одна из рассмотренных выше институциональных дисфункций. Бартерная ловушка и ловушка неплатежей также явились результатом некритического копирования макроэкономической политики развитых стран.

### ***Реформы и процессы перераспределения***

Как отмечалось выше, любая институциональная реформа высвобождает переходную ренту и, значит, таит в себе новые потенциальные возможности для перераспределительной деятельности, влекущей общественные издержки. Стратегия реформы должна разрабатываться таким образом, чтобы их минимизировать. При плохих начальных условиях — низком уровне законности, отсутствии квалифицированной и не коррумпированной бюрократии, недостаточно развитой экономической культуре — найти приемлемое решение нелегко. Нередко реформы становятся мотором перераспределительных процессов, отвлекая ресурсы от производства и не увеличивая эффективность их использования<sup>9</sup>.

Перераспределение является основной компонентой целого ряда реформ. К ним в первую очередь относятся национализация и приватизация. Реформы социальной сферы, налоговые реформы и ряд других содержат сильную перераспределительную компоненту и уже по этой причине интенсифицируют процессы рентоизвлечения.

Даже если реформа не связана непосредственно с перераспределением, она может интенсифицировать процессы присвоения ренты, если при ее реализации допущены ошибки. Стратегия реформы должна выбираться так, чтобы не допустить высвобождения слишком больших объемов переходной ренты, в частности, необходимо предусматривать ее частичное присвоение государством. Однако реформаторы редко принимают во внимание необходимость сдерживания перераспределительных процессов. К числу наиболее распространенных ошибок относятся: 1) неверный выбор момента, темпа или последовательности реформ; 2) недостаточная компенсация проигравшим<sup>10</sup>; 3) недостаточное использование инструментов стимулирования роста.

### ***Неверный выбор момента, темпа или последовательности реформ***

Вопреки распространенному мнению, реформы в Польше, наиболее успешной из европейских стран с переходной экономикой, отнюдь не были «шоковой терапией». В течение первых двух лет реформ только 11% польских государственных предприятий подверглись коммерциализации или приватизации (Berg (1994)). В России за аналогичный период 62,5% всех предприятий и организаций оказались в частной собственности. В Польше правительство вначале выставило на продажу пять (!) предприятий, высокоприбыльных и руководимых квалифицированными менеджерами. Несмотря на это, оно столкнулось с серьезными трудностями, прежде всего, с отсутствием достаточного спроса и было вынуждено отменить планы быстрой приватизации.

В 1993 г., когда началась чековая приватизация, в России не было ни предпринимателей, способных приобрести предприятия, ни менеджеров, умеющих руководить ими в условиях свободного рынка, ни рыночной инфраструктуры. Снижению спроса на приватизируемую собственность немало способствовала криминальная обстановка, продажность чиновников, отсутствие эффективного контроля над процессами приватизации. В результате независимые инвесторы отсекались от участия в чековых

---

<sup>9</sup> Тот факт, что процессы присвоения ренты явились одной из важнейших причин трансформационного спада в переходных экономиках, подчеркивался рядом авторов. См., в частности (Gelb, Hillman, Ursprung (1996); Ослунд (1996); Shleifer (1997); Stiglitz (1998)).

<sup>10</sup> Проблемы выбора момента, темпа и последовательности реформ рассматриваются в Rodrick (1996) и в Roland (2000), там же обсуждается проблема компенсации проигравшим. Важность социальной политики для успеха реформ подчеркивается в Blanchard (1997). Сопоставление шоковой терапии и градуализма см. в Dewatripont, Roland (1995) и Попов (2006).

аукционах. Быстрая инфляция, радикальное изменение производственных пропорций, отсутствие сформировавшихся товарных рынков (не говоря уже о рынках капитала) не позволяли дать приватизируемым предприятиям сколько-нибудь обоснованную оценку. Не удивительно, что цена ваучеров быстро упала. Многие предприятия оказались недооцененными в десятки и сотни раз, так что их будущие собственники могли рассчитывать на огромные прибыли. В этих условиях приватизируемая российская экономика была дезорганизована и превратилась в арену ожесточенной борьбы трудовых коллективов, бюрократических, криминальных и полукриминальных группировок.

Пример российской приватизации показывает, как неверный выбор момента и темпа реформ может стимулировать перераспределительную активность. Другой яркий пример — неверный выбор момента и темпа демократизации (Полтерович, Попов (2007)).

Многочисленные ошибки реформирования связаны с неверным выбором последовательности реформ.

Следует ли проводить приватизацию до либерализации цен, либо наоборот? Априори ответ не очевиден. Регрессионные расчеты, проведенные в работе Катышев, Полтерович (2006) показали, что в переходных экономиках потери ВВП за 9 лет после начала реформ были тем больше, чем радикальнее осуществлялась приватизация в начале реформ. Выиграли те страны, которые сумели отложить широкомасштабную приватизацию (и создание частных финансовых институтов) до того момента, когда внутренний рынок приблизился к равновесию, а различия внутренних цен и цен мирового рынка достаточно сгладились. В этих странах государству было проще сдерживать процессы присвоения ренты, и структура вновь возникших институтов частного сектора оказалась более эффективной.

При выборе оптимальной последовательности реформ важную роль играет комплементарность реформ (Dewatripont, Roland (1995), Roland (2000)).

Разные институты связаны друг с другом, некоторые из них являются предпосылкой для нормального функционирования других. Так, приватизация не имеет смысла, если частная собственность не защищена. Закон о банкротстве не может работать в условиях кризиса неплатежей. Эти связи должны учитываться при проектировании реформ.

Не следует ограничиваться рассмотрением лишь статических связей между внедряемыми институтами, необходимо учитывать их взаимовлияние в переходных реформенных процессах. Проводимые реформы, как правило, положительно комплементарны в статике: будучи завершены, они дополняют друг друга. Однако, проведенные одновременно, а тем более — в неверной последовательности, они могут нанести серьезный ущерб экономике. Так, либерализация цен и приватизация в статике дополняют друг друга. Однако либерализация цен может дать эффект и в условиях государственной собственности, в то время как приватизация, проведенная при сильно неравновесных ценах, неизбежно ведет к отрицательным последствиям (интенсифицируется борьба за перераспределяемый капитал, растут коррупция и преступность, предприятия попадают к неэффективным собственникам).

Аналогичное различие между статической и динамической комплементарностью имеет место для либерализации внутренних цен и внешней торговли. Будучи завершены, эти реформы могут дополнять друг друга. Если же либерализация внешней торговли проводится до установления внутреннего равновесия, экономические потери неизбежны.

Таким образом, при разбиении процесса реформирования на этапы и выборе последовательности промежуточных институтов необходимо учитывать как статические, так и динамические связи между институтами.

### ***Недостаточная компенсация проигравшим***

Как правило, в результате шокового институционального изменения одни группы экономических агентов выигрывают, а другие — проигрывают. Проигрывающие, даже

будучи в меньшинстве, нередко способны воспрепятствовать реформе или принципиально исказить ее идеи при практической реализации. Планируя институциональную траекторию, реформатор должен стремиться к тому, чтобы при движении вдоль нее ни одна из значительных социальных групп не проигрывала.

Для этого необходимо использовать рычаги социальной и промышленной политики, обеспечивающие компенсацию ущерба от реформ тем, кто в противном случае оказался бы в проигрыше.

Требование компенсации потерь преследует три основные цели: обеспечение поддержки реформ, сдерживание поиска ренты, достижение справедливого распределения. Игнорирование этого требования ведет к социальным конфликтам (вспомним конфликт между президентом и российским парламентом в 1993 г.), к формированию теневой экономики и росту преступности.

Одним из важных факторов успешной реструктуризации в Венгрии и Польше были высокие пенсии и пособия по безработице на начальных этапах реформ. Это облегчало смену менеджеров и сокращение персонала. В наиболее успешных странах Восточной Европы государство оказывало предприятиям значительную поддержку. Опрос, проведенный в 1999 г. Европейским банком реконструкции и развития и Всемирным банком по 20 переходным экономикам (Hellman, Schankerman (2000)), показал, что в начале реформ уровень государственного вмешательства в Словакии был выше, чем в Беларуси, а в Венгрии — выше, чем в Узбекистане. Российское государство вмешивалось в решения фирм в меньшей мере, чем словацкое, венгерское, словенское, чешское. Разумеется, государственное вмешательство не является гарантией успеха. Так, потери в процессе реформ на Украине были больше, чем в России, при существенно более высоком уровне государственного вмешательства.

### ***Недостаточное использование инструментов стимулирования роста***

Экономический рост существенно зависит от качества институтов. Улучшение качества институтов связано с повышением уровня массовой экономической и политической культуры, а для этого необходим рост благосостояния. Круг замыкается: бедность порождает избыточную перераспределительную активность, препятствующую совершенствованию институтов, плохие институты тормозят рост, закрепляя низкий уровень благосостояния. Таким образом, одни институциональные реформы вряд ли могут привести к успеху. Как показывает опыт стран, успешно решивших задачу догоняющего развития, выход из описанной ловушки недоразвития возможен за счет активной государственной политики стимулирования роста, направленной на организацию и частичное финансирование крупных инвестиционных проектов и технического прогресса. Рост способствует спонтанному развитию институтов и облегчает их реформирование<sup>11</sup>.

Разумеется, при плохих институтах успех государственной политики отнюдь не гарантирован, но в противном случае шансов на успех не остается вовсе<sup>12</sup>.

## **7. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ТРАЕКТОРИИ**

При рассмотрении эволюции институтов мы вслед за Д. Нортон опираемся на понятие институциональной траектории — последовательности «состояний» или «точек» в подходящем «институциональном пространстве», каждый член которой описывает изучаемую совокупность институтов в соответствующий момент времени. В каждый момент институциональная система может включать элементы, возникшие спонтанно или

---

<sup>11</sup> О влиянии роста на качество институтов см. Chong, Calderon (2000). Обсуждение современных методов стимулирования роста см. в Rodrik (2004).

<sup>12</sup> Инструменты и методы стимулирования роста должны изменяться в зависимости от относительной стадии развития экономики (см. Acemoglu et al (2002 a,b), Полтерович, Попов (2006, a,b)).

под влиянием управления из предшествующих институциональных форм, а также элементы, заново сконструированные или заимствованные (трансплантированные) из других институциональных сред.

Основной вопрос теории реформ можно сформулировать следующим образом: «Как найти и реализовать институциональную траекторию, обеспечивающую переход к более эффективным институтам, увеличению благосостояния и ускорению роста?»

Для того, чтобы реформа была успешной, соответствующая институциональная траектория должна удовлетворять целому ряду требований. Их выявление и исследование — одна из центральных задач теории реформ.

## 8. СТРАТЕГИИ РЕФОРМ

Реформатор должен построить и исследовать различные варианты институциональных траекторий, обеспечивающих необходимую институциональную трансформацию. В частном случае оптимальной может оказаться очень короткая и «быстрая» последовательность — «шоковая терапия». Однако этот вывод должен быть результатом анализа, а не исходным постулатом.

### *Шоковая терапия*

Для догоняющих стран типичны попытки реализовать «вырожденный» вариант институциональной траектории — «шоковую терапию», радикальное единовременное изменение системы институтов. Обычно речь идет о непосредственном заимствовании институтов из более развитой системы путем принятия соответствующих законов. Эту стратегию мы фактически уже обсуждали выше.

В пользу шоковой терапии выдвинут ряд теоретических аргументов. Во-первых, если необходимость изменений ясна, их надо осуществлять как можно быстрее, ибо промедление связано с издержками. Во-вторых, постепенное изменение не всегда в принципе реализуемо. Например, проводя приватизацию, следует учитывать, что эффективность предприятия зависит от эффективности его поставщиков и потребителей, и наличия рыночной инфраструктуры, поэтому слишком маленький частный сектор не привлечет инвесторов. Это значит, что приватизация возможна лишь в том случае, если масса приватизируемых предприятий превысит некоторый порог. В третьих, процесс реформирования должен быть комплексным, ибо частичные реформы могут оказаться неэффективными. Наконец, в четвертых, при быстром реформировании противники реформ не успевают консолидироваться и, тем самым, лишаются возможности воспрепятствовать реформам (Boycko, Shleifer, Vishny (1995)), в то время как при градуалистском подходе возникает опасность формирования ловушки частичных реформ (Hellman (1998)). Дж. Хеллман подчеркивает, что продолжению реформ противостоят не только проигравшие, но и те, кто в результате частичной реформы заняли позиции, позволяющие им присваивать высвободившуюся ренту. Победителям начального этапа не выгодно продолжение реформ, коль скоро оно ведет к уменьшению или даже полному исчезновению ренты. Проводя необходимые реформы во всей их полноте, мы предотвращаем возникновение ловушки частичных реформ.

Эти, на первый взгляд, убедительные аргументы в большинстве практических ситуаций оказываются несостоятельными<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Ряд известных экономистов полагают, что шоковая терапия была необходима, по крайней мере, для России (см., например, Сакс (1994), Boycko, Shleifer, Vishny (1995), Гайдар (1996), Ясин (2002)). Критика шоковой терапии содержится во многих работах как отечественных, так и западных экономистов (см., в частности, Богомолов (ред.) (1996), Некипелов (1996), Петраков (1998), многочисленные статьи и монографии Л.И. Абалкина, Д.С. Львова, С.Ю. Глазьева; см. также работы Дж. Стиглица (J. Stiglitz), Д. Родрика (D. Rodrik), Ж. Ролана (G. Roland)).

Во-первых, при шоковом характере реформ (мгновенной замене одних правил принципиально другими) нередко возникает длительный переходный процесс. Если параметры системы далеки от равновесных, то сходимость к равновесному состоянию не гарантирована. Если даже она имеет место, то в условиях множественности равновесий траектория движения может оказаться неэффективной.

Во-вторых, порог может быть или не быть необходимым в зависимости от стратегии реформ; решающее значение имеет выбор исходного институционального пространства. Так, в приведенном выше примере с приватизацией порог необходим, если точка на институциональной траектории характеризуется количеством или долей приватизированных предприятий. Однако разгосударствление можно осуществить совершенно иначе, используя промежуточные формы организации предприятий, например, постепенно уменьшая долю государства в акционерном капитале. В новом институциональном пространстве непрерывные траектории могут оказаться допустимыми.

В-третьих, при быстрых и комплексных изменениях экономические агенты не имеют достаточно возможностей для адаптации, а реформаторы — для коррекции ошибок: значит, велики издержки дезорганизации. Кроме того, сильно неравновесный переходный процесс стимулирует перераспределительную активность.

Наконец, в-четвертых, группы населения, проигрывающие в результате реформ, нередко имеют возможность замедлить или даже заблокировать их реализацию, несмотря на принятие парламентом новых законов, а стремление реформаторов любой ценой обеспечить необратимость реформ ведет к усугублению ошибок.

Успешные примеры масштабного применения шоковой терапии достаточно редки. В качестве такого примера иногда приводят реформы во Вьетнаме. Однако, хотя некоторые реформенные мероприятия, реализованные в этой стране, носили шоковый характер (например, резкое снижение государственных субсидий в 1989 г.), в целом большинство экспертов оценивает вьетнамскую стратегию реформ как градуалистскую (Lavigne (2000)).

### ***Выращивание институтов***

Стратегия выращивания институтов<sup>14</sup> является в определенном смысле противоположностью шоковой терапии. Под выращиванием понимается поддержка естественной эволюции существующего института. Начальный институт может быть трансплантирован или сконструирован, а может и возникнуть в процессе развития отечественной институциональной среды. Недостатком стратегии выращивания является низкая скорость преобразований. Ее преимущество — широкие возможности для адаптации и коррекции в процессе естественного развития института. Нередко он сам воздействует на внешнюю для него институциональную и культурную среду, способствуя ее модернизации.

В качестве примера укажем на такой промежуточный институт, способствующий формированию частного сектора, как аренда с правом последующего выкупа. Этот институт существовал в России в 1990-1992 гг., но не получил массового развития. Его внедрение представляется весьма логичным при недостатке опытных предпринимателей, обладающих финансовыми средствами для приобретения мелких и средних предприятий. Чтобы выкупить предприятие, арендатор должен быть способен накопить соответствующую сумму за счет прибыли. Таким образом аренда с правом выкупа не только решает задачу приватизации, но и создает эффективного собственника, имеющего

---

<sup>14</sup> Идея выращивания институтов обсуждается в работе Stiglitz (2000b). Сам Стиглиц не употребляет этот термин, но цитирует японского экономиста А. Морита (A. Morita), который сравнивает рациональный подход к заимствованию социальных инноваций с японской техникой подготовке деревьев к пересадке, *netawashi*. Термин «выращивание» используется также в работе Кузьминов и др. (2005) в значении, близком к предложенному в Полтерович (2001).

необходимые знания в соответствующей отрасли. Отсутствие таковых в России в период чековой приватизации 1993-1994 гг. послужило одной из причин драматического спада производства.

В соответствии со стратегией выращивания следует там, где это возможно, сохранять старые институты до тех пор, пока не будет отлажена работа новых («метод дополнения»). Несмотря на очевидность этого тезиса, он постоянно нарушается. Типичной является ситуация, когда закон одновременно вводит новый институт и отменяет старый. Деятельность второго мгновенно перестает быть легитимной, в то время как для создания первого требуется более или менее длительный срок. Возникает институциональный вакуум, что ведет к потерям.

Сосуществование старых и новых институтов является предпосылкой институциональной конкуренции. При этом облегчается адаптация экономических агентов, которые получают возможность выбора, формируя спрос и на старый, и на новый институт. В процессе конкуренции либо выявляется преимущество институциональной инновации, либо обнаруживается необходимость отказа от ее внедрения. В последнем случае наличие старого института существенно сокращает потери от неудачной инновации. Не следует также сбрасывать со счетов возможность внедрения нескольких конкурирующих вариантов института и сознательного формирования «рынка институтов» (Тамбовцев (2001)).

В процессе формирования правил чековой приватизации в России трудовые коллективы добились права выбрать второй вариант приватизации, согласно которому контрольный пакет акций оказывался в руках инсайдеров. Правительство согласилось, рассчитывая на процесс выращивания: оно полагало, что после акционирования предприятий большая часть акций будет продана внешним инвесторам. Процесс вытеснения инсайдеров действительно происходит, но весьма медленно. Он все еще весьма далек от завершения.

Последний пример, видимо, не является исключительным. Для выращивания требуется много времени. Пока этот процесс идет, велика вероятность возникновения лобби, заинтересованного в остановке процесса. Поэтому стратегия выращивания в чистом виде редко бывает перспективной. Больше шансов на успех у стратегии, предусматривающей управление выращиванием путем постепенного изменения экзогенных параметров института.

### ***Стратегия промежуточных институтов***

Управляемое выращивание — частный случай стратегии промежуточных институтов, которая, кроме того, может включать конструирование, трансплантацию и институциональный эксперимент. Все четыре элемента можно комбинировать для построения цепочки институтов, ведущих к намеченной цели. Стратегия промежуточных институтов — наиболее сложная и гибкая, использующая все разнообразие инструментов. В общем случае стратегия реформы задается набором управлений, обеспечивающих на каждом шаге подходящую институциональную трансформацию в зависимости от текущих условий и достигнутых результатов. Ориентирами для формирования таких стратегий являются траектории, вдоль которых шло развитие в других странах. Учет их опыта существенно снижает риск неудачи, хотя, конечно, не исключает ее полностью. В то же время, и это следует особо подчеркнуть, те немногие страны, которым за последние шестьдесят лет удалось из развивающихся стать развитыми, не ограничивались заимствованиями, а существенно опирались на институциональные инновации, адекватные собственной культуре и историческому опыту.

Движение вдоль институциональной траектории определяется не только внешними факторами, но и внутренней логикой саморазвития: каждый институт воздействует на массовую культуру и человеческий капитал, создавая условия для внедрения более передовых форм. Назначение промежуточных институтов может состоять не в том, чтобы

служить «ростками» более современных форм, а в том, чтобы, ослабив институциональные или культурные ограничения, способствовать внедрению эффективных институтов. Иногда промежуточные институты выполняют обе функции. Иллюстрацией этого тезиса служит упоминавшийся выше институт аренды с правом последующего выкупа, не только являющийся механизмом приватизации, но и способствующий формированию эффективных собственников и позитивного отношения к частной собственности в обществе.

На первый взгляд, проводя реформу, следует искать институциональные траектории, которые приближали бы нас к поставленной цели монотонно по всем наиболее значимым индикаторам. Однако на практике успешные траектории отнюдь не всегда обладают таким свойством, и вполне вероятно, что для оптимальных траекторий оно не имеет места. Приводимый ниже, в разделе 10, анализ реформ в Китае подтверждает этот тезис.

В работе Астапович (2003) приведен яркий пример превосходства стратегии промежуточных институтов над шоковой терапией. В 1992 г. банки Венгрии и Польши испытывали трудности из-за большого количества просроченных кредитов, выданных неплатежеспособным предприятиям. Венгры приняли очень жесткий закон о банкротстве. Сразу же после этого суды (не имевшие опыта принятия подобных решений) оказались переполнены делами о банкротстве, разразился банковский кризис. Правительство было вынуждено субсидировать банки, но население уже не доверяло им.

Польское же правительство начало реформу с предоставления субсидий банкам. При этом им вменялось в обязанность в течение года провести переговоры и заключить соглашения о реструктуризации с предприятиями–должниками. В течение этого времени закон о банкротстве на них не распространялся. Результатом явился стабильный рост кредитов реальному сектору.

## 9. ПЕРСПЕКТИВНЫЕ ТРАЕКТОРИИ

Подводя итог проведенному выше анализу, введем понятие перспективной траектории (Полтерович (2006 а, b)).

Напомним, что мы рассматриваем траектории, которые соединяют в институциональном пространстве действующие институты с желаемыми, более эффективными в долгосрочном периоде. Назовем такую траекторию перспективной, если она согласована с ресурсными, технологическими и институциональными ограничениями и предусматривает встроенные механизмы, стимулирующие запланированные изменения институтов и предотвращающие возникновение дисфункций и институциональных ловушек.

Нижеследующий список содержит, на наш взгляд, важнейшие требования к перспективной траектории (их более подробное обсуждение см. в монографии Полтеровича (2007)).

Перспективная траектория должна:

- (1) учитывать масштаб отклонений параметров исходной институциональной системы от целевой;
- (2-3) быть согласованной с ресурсными и технологическими ограничениями;
- (4) принимать во внимание особенности гражданской культуры и уровень развития человеческого капитала;
- (5) учитывать возможности принятия политических решений о реформах и отказа от них;
- (6) учитывать статическую и динамическую комплементарность институтов, предусматривая рациональную последовательность институциональных изменений;
- (7) обеспечивать ослабление ресурсных, технологических и институциональных ограничений вдоль траектории;

(8) включать эффективные меры по сдерживанию перераспределительной деятельности;

(9) формировать институциональные ожидания, стимулирующие движение вдоль траектории;

(10) предусматривать на каждом шаге, по крайней мере, частичную компенсацию потерь основным группам экономических агентов, которые могли бы проиграть вследствие институциональных изменений, осуществляемых государством;

(11) сочетаться с государственной политикой стимулирования экономического роста.

Требование (1) решающим образом связано с выбором институционального пространства и общей стратегии реформ. Условия (2)-(6) содержат указания на основные ограничения, а в пунктах (7)-(11) уточняются механизмы, предназначенные для стимулирования движения вдоль запланированной траектории и предотвращения дисфункций и ловушек. Очевидно, условия (7)-(11) взаимосвязаны. Так, стимулирование роста способствует ослаблению ограничений, сдерживанию перераспределительной деятельности и формированию благоприятных ожиданий, а также расширяет возможности компенсации потерь. Компенсация потерь, в свою очередь, является важнейшей предпосылкой для выполнения требований (7)-(9) и т. п. В то же время, для выполнения каждого из перечисленных условий недостаточно выполнить остальные: следует использовать специальные методы и инструменты.

Требования сформулированы на качественном уровне и допускают различные толкования. Поэтому, строго говоря, ни одно из одиннадцати требований нельзя считать необходимым для успеха реформ, а выполнение всего перечня не гарантирует его. Смысл приведенного списка состоит в указании на те проблемы, которые должны прорабатываться при проведении реформ. Мы полагаем, что перспективные траектории с большой вероятностью являются Парето-улучшающими и ведут к достижению намеченных результатов. В то же время, неполный учет указанных требований к институциональным траекториям, скорее всего, приведет к высоким издержкам реформ, возникновению дисфункций трансплантируемых или конструируемых институтов и попаданию в институциональные ловушки.

Приводимый ниже анализ китайского опыта, показывает, что успех Китая тесно связан с реализацией нетривиальных перспективных траекторий.

## 10. ОПЫТ КИТАЯ

Нередко утверждают, что основные причины различий в результатах реформ в России и в Китае состоят в меньшей жесткости ресурсных, культурных, институциональных или политических ограничений в Китае. Ряд авторов делают акцент на особенностях конфуцианской культуры. Однако сопоставление каждого из этих типов ограничений (см. Полтерович (2007)) приводит к заключению, что преимущество Китая отнюдь не очевидно. В частности, конфуцианство не предотвратило две масштабные — и неудачные — попытки шоковой терапии: «большой скачок» и «культурную революцию». Гораздо более вероятно, что дело в различных стратегиях реформ. Детальное обоснование этого тезиса дано в (Полтерович (2006b), (2007)). Ниже мы ограничимся лишь краткими замечаниями, основная цель которых — проиллюстрировать идею промежуточных институтов; она систематически использовалась реформаторами китайской экономики.

### 1) *Либерализация цен*

Рассмотрим вопрос о том, как осуществить либерализацию цен в экономике, где в течение многих лет они назначались централизованно. При этом совокупный валърасовский спрос существенно превосходит валърасовское предложение, большинство товаров дефицитны, но некоторые производятся в избытке, так что и потребительские

блага, и производственные ресурсы распределяются посредством сложной системы рациионирования, включающей, впрочем, отдельные элементы рынка. Именно такой была ситуация в Китае, России и других странах бывшего социалистического лагеря в начале широкомасштабных реформ.

На первый взгляд, целесообразнее всего одновременно объявить все цены свободными. В пользу такого подхода имеется, вроде бы, бесспорный аргумент: полное освобождение цен должно привести к быстрым изменениям их уровня и пропорций и установлению конкурентного равновесия, которое, как известно из теории, обладает целым рядом желательных свойств, в частности, обеспечивает Парето-оптимальное распределение ресурсов между экономическими агентами.

На самом деле, этот аргумент базируется скорее на поверхностной «рыночной» идеологии, чем на экономической теории. К концу 1990-х годов специалистам уже было хорошо известно, что сходимость к равновесию системы, находящейся вдали от равновесного состояния, отнюдь не гарантирована. Кроме того, при неравновесной структуре производственных фондов установление равновесия возможно лишь в результате длительного переходного процесса. Экономические агенты не имеют опыта адаптации к меняющимся ценам, рыночная инфраструктура (система посредников, рынок кредитов и т. п.) отсутствует. Значит, неизбежен длительный период времени, когда старая система рациионирования уже не работает, а новая — рыночная — еще не создана. Превышение денежной массы над товарной и высокая степень неопределенности должны способствовать раскручиванию инфляционной спирали. При шоковом подходе все это делает практически неизбежным спад производства — тем больший, чем глубже начальные искажения в экономике. Между прочим, следовало бы учесть отсутствие опыта подобных преобразований и, следовательно, возможность непредвиденных реакций бывших плановых экономик на стандартные макроэкономические воздействия.

Именно по такому сценарию развивалась ситуация в странах Восточной Европы и бывших республиках Советского Союза, использовавших метод шоковой либерализации. Во всех этих странах переход к рынку сопровождался огромными потерями. Спад был относительно меньше там, где цены были сравнительно близки к равновесным (например, в Чехии и Венгрии), и там, где существовали элементы рыночной инфраструктуры (например, в Польше). В России быстрое изменение ценовых пропорций происходило, по крайней мере, в течение двух лет, а быстрая инфляция, сопровождавшаяся кризисом неплатежей и ростом бартера, продолжалась вплоть до кризиса 1998 г.

Либерализация могла быть осуществлена несколькими другими способами, каждому из которых соответствует свое пространство институциональных траекторий (Полтерович (2007)). Метод, успешно реализованный в Китае, основан на сочетании плановой и рыночной систем производства, одновременном использовании фиксированных и гибких цен. Каждому предприятию даются плановые задания и выделяются ресурсы для их выполнения. Произведенная в рамках плана продукция оплачивается по ценам, назначаемым централизованно. Все, что произведено сверх плана, поставляется на рынок по гибким ценам. Централизованные цены постепенно повышаются, оставаясь, однако, ниже рыночных, поэтому предприятия стремятся расширять рыночные продажи. Плановые задания выбираются не напряженными, так чтобы оставить предприятиям возможность сверхпланового производства. Более того, по мере роста производственных мощностей эти задания увеличиваются достаточно медленно или даже уменьшаются, так что со временем доля планового выпуска становится незначительной, и плановые задания могут быть отменены без каких либо отрицательных последствий для системы. Этот процесс получил название «дуальной либерализации» (dual track liberalization, см. Cao, Fan, Woo (1997)). В наших терминах речь идет об институциональной траектории, каждая точка которой соответствует промежуточному институту — смешанной системе производства и поставок с определенной долей продаж на свободном рынке. При движении вдоль траектории эта

доля уменьшается, а плановые и рыночные цены сближаются, так что получающаяся непрерывная «институциональная кривая» обеспечивает переход от плановой системы к полностью рыночной.

Очевидно, в данном случае управление, обеспечивающее плавный переход, осуществляется посредством плановых заданий, цен и налогов (субсидий); их всевозможные наборы как раз и образуют параметризованное институциональное пространство.

Описанная смешанная система обладает очевидным недостатком: она стимулирует предприятия покупать как можно больше ресурсов по низким плановым ценам с тем, чтобы производить из них продукцию для продажи на свободном рынке. Как бы ни ужесточать контроль, полностью предотвратить такое поведение вряд ли возможно. Этот недостаток дуальной либерализации с лихвой компенсировался ее достоинствами. И ценовые, и материальные пропорции менялись постепенно. Предприятия и потребители получили возможность адаптироваться к условиям рынка, перестроить производственные мощности. По мере расширения рыночных продаж формировалась инфраструктура рынка. Этот процесс продолжался 15 лет, с 1978 по 1993, когда план был отменен вовсе (Qian (1999a), McDonell (2004)). При этом Китай избежал производственного спада, быстрой инфляции, доминирования бартера и кризиса неплатежей.

Китайские реформаторы неукоснительно следовали принципу компенсации проигравшим. В частности, при либерализации цен каждое повышение плановых цен сопровождалось субсидированием потребителей или налоговой скидкой для предприятий (Сао, Fan, Woo (1997, p.21)). Другой пример. В результате либерализации рынка труда предприятия получили возможность регулировать численность своих работников, и часть из них была уволена (10 миллионов в 1976 г.). Они были разделены на две группы: первой сохранили часть зарплаты, их квартиры, медицинское обеспечение и другие блага, обеспечивавшиеся предприятиями. Второй группе уволенных предложили специальные государственные программы, чтобы помочь найти новую работу (Lau, Qian, Roland (2000)).

В работах Полтерович (1986), Lau, Qian, Roland (2000) было дано теоретическое обоснование китайского варианта либерализации цен.

Следует отметить, что в докладе Н.И. Рыжкова на Втором съезде народных депутатов в 1989 г. был предложен проект децентрализации (основанный на введении плана-заказа), очень близкий к китайскому. К сожалению, этот проект не был реализован.

## ***2) Либерализация внешней торговли***

В России либерализация внешней торговли была осуществлена в 1992 г. одновременно с либерализацией внутренних цен, задолго до того как эти цены приблизились к своим равновесным значениям. Шоковая трансплантация стандарта, характерного для развитых экономик, привела к двум основным последствиям.

Во-первых, продажа ряда сырьевых ресурсов — нефти, топлива, цветных металлов — в условиях фантастической разницы мировых и внутренних цен, сравнительно низких экспортных тарифов и слабого таможенного контроля стала необыкновенно прибыльной, обеспечивая доходность в десятки и сотни тысяч процентов. При такой доходности вложения в развитие производства потеряли всякий смысл, целью стало получение доступа к внешнеторговым операциям. Это способствовало росту коррупции и преступности, росту неравенства, повышению внутренних цен и спаду производства.

Во-вторых, поток относительно дешевых потребительских товаров из Польши, Турции, Китая, Западной Европы устремился в Россию, заполнив пустые до того полки магазинов и, в то же время, совершенно обрушив российскую легкую промышленность: в 1998 г. она производила менее 10% дореформенного уровня. Этот поток поддерживался политикой укрепления рубля, проводившейся Центральным банком вплоть до 1998 г.

Китай, решая аналогичную задачу трансплантации, выстроил траекторию, основанную на идее специальных экономических зон (СЭЗ) как промежуточного института. В 1979 г. статус СЭЗ был предоставлен двум провинциям, а в течение последующих почти 15 лет режим свободной торговли был постепенно введен на всей территории Китая. Все это время в соответствии с идеей дуальной либерализации сохранялись два обменных курса — плановый и рыночный. Лишь к концу 1993 г. плановый курс был отменен, и только в 1996 г. была объявлена конвертируемость юаня по текущим операциям. Предприятиям, пострадавшим от либерализации курса, государство компенсировало потери (Сао, Fan, Woo (1997, p.22)). В результате Китай сумел либерализовать внешнеторговую деятельность, не провоцируя всплеск теневой активности.

### **3) Реформа собственности**

В России, где частная собственность практически отсутствовала в течение многих десятилетий, массовая чековая приватизация была осуществлена за полтора года, с 1993 по июнь 1994. Рыночная инфраструктура отсутствовала: не было ни эффективных собственников, ни менеджеров, способных оперировать в рыночной обстановке. Высокая инфляция, производственный спад, низкие пенсии и пособия по безработице заставили коллективы предприятий отчаянно сражаться за сохранение контроля над своими предприятиями. В 80% случаев им это удалось. В результате институционального конфликта между трансплантированными формальными нормами и фактическим содержанием корпоративного управления возникла неэффективная форма собственности — открытое акционерное общество, управляемое работниками. Как отмечалось выше, российские приватизированные предприятия не демонстрируют более высокой продуктивности, чем государственные ( Djankov (1999), Estrin et al (2007 )).

Перед Китаем стояла та же задача, что и перед Россией: двигаться к частной собственности в условиях патерналистских ожиданий, отсутствии правовой культуры и судебной системы, готовой защищать эту собственность и регулировать отношения между предпринимателями и работниками, при недостатке эффективных собственников и менеджеров, при отсутствии развитой кредитной системы и посреднических структур. В Китае, как и в России, коллективная собственность стала промежуточным институтом в процессе перехода от государственной к частной собственности, причем в обоих случаях такой тип институциональной траектории не был запланирован реформаторами. Однако китайские управленцы, в отличие от российских, обнаружив неожиданный подъем коллективных предприятий, не стали чинить им препятствия, а напротив, поддержали их развитие, несмотря на то, что сложившиеся в них принципы «корпоративного управления» решительно противоречили западным нормам.

Конечно, китайский вариант коллективного предприятия существенно отличался от российского. Он опирался на общинные связи, которые в Китае, не завершившем процессов индустриализации и урбанизации, еще не были разрушены. Мотором экономического роста в 1970–80-х годах стали муниципальные предприятия — городские и сельские (township and village enterprises).

Формально эти предприятия были собственностью небольших городов и сел, фактически значительная (не всегда четко определенная) их доля принадлежала муниципальным администрациям, назначавшим менеджеров. Региональные и партийные функционеры, обогащаясь за счет муниципальных предприятий, обеспечивали им административную поддержку в условиях размытости законов и изменчивости правил, равно как и защиту от посягательств криминальных структур и федеральных органов. Распределение прибыли не оговаривалось заранее, а осуществлялось после ее получения. В работе Weitzman, Hu (1994) показано, что при нечетких правах собственности такой подход является рациональным. Муниципальные предприятия имели более жесткие

бюджетные ограничения, чем государственные, и обладали большей свободой в выборе цен, формы и уровней оплаты труда, номенклатуры товаров (Сао, Fan, Woo (1997)).

Таблица 1 демонстрирует, как менялась роль разных типов собственности в процессе китайских реформ с 1970 по 1999 гг. В течение всех 30 лет роль государственной собственности снижалась. В течение первых двадцати лет это происходило за счет быстрого роста промежуточного института - муниципальных предприятий. За это время они, в основном, выполнили две основные задачи: во-первых, инициировали быстрый рост экономики, а во-вторых, способствовали изменению массовой культуры. Лишь после этого, в 1990-е годы, начался опережающий рост доли частных предприятий в промышленном производстве. Частично это происходило за счет преобразования коллективных предприятий. В условиях более развитого рынка их недостатки (необходимость делиться с администрацией, недостаточные стимулы для менеджеров) вышли на первый план. Однако крупные корпорации из них, конечно, возникнуть не могли. В результате выращивания китайского института муниципальных предприятий появился класс предпринимателей, изменилось отношение к негосударственной собственности, начала развиваться рыночная инфраструктура. Все это подготовило почву для трансплантации современной корпоративной формы частного предприятия.

*Таблица 1.*

*Доля промышленного производства в Китае  
по видам собственности (в процентах)*

Год	Тип собственности		
	Государственная	Коллективная	Частная
1970	88	12	—
1980	75	24	—
1990	55	36	5
1996	36	39	15
1999	28	35	18

*Источник: McDonnell (2004).*

Этот пример построения промежуточной институциональной среды отличается от ранее рассмотренных. Муниципальные предприятия были не столько «материалом» сколько «катализатором» перехода к частной собственности. В этом отношении их роль близка к роли стройсберкасс в проекте создания массовой ипотеки (Полтерович, Старков (2007)).

К концу тридцатилетия частные предприятия производили лишь 18% всей промышленной продукции. Процесс перехода к экономике частной собственности продолжается до сих пор. Еще раз подчеркнем: низкие темпы институциональных преобразований не помешали Китаю наращивать производство с фантастической скоростью — свыше 10% в год за период 1980-2001.

В заключение этого раздела упомянем еще одну проблему, до сих пор не решенную во многих переходных экономиках. Речь идет о частной собственности на землю. Китай начал преобразования с сельскохозяйственной реформы. Коммуны были распущены, а земля была отдана в аренду крестьянам на 15 лет, причем право аренды разрешалось перепродавать (Сао, Fan, Woo (1997)). Таким образом, и в этом случае была введен промежуточный институт — форма собственности, позволившая создать достаточные стимулы к производству и одновременно сохранить контроль за использованием земли, тем самым ограничив спекуляцию земельными участками.

**4) Административная реформа**

Здравый смысл подсказывает, что административная реформа должна быть проведена в самом начале широкомасштабных преобразований, ибо для их успеха

абсолютно необходимы квалифицированные и хорошо мотивированные чиновники. Именно так поступили китайские реформаторы. При этом они позаботились о том, чтобы не создавать слой влиятельных противников реформ. Массовая и относительно безболезненная смена управленцев в Китае в результате административной реформы 1983 г. оказалась возможной благодаря впечатляющему перечню льгот, предоставленных отставникам: им сохранили доступ к правительственной информации, служебные машины и квартиры; они получили право на ежегодную тринадцатую зарплату; многие из них стали советниками новых назначенцев (Li (1998)). При этом была сохранена система отбора чиновников, руководившаяся теперь новыми критериями.

В России события развивались по совершенно иному сценарию. Старый аппарат управления был полностью разрушен. С прежними управленцами пришлось «расплачиваться» собственностью (Boysko, Shleifer, Vishny (1995)). Многие из них оказались в явной или неявной оппозиции новому режиму. На смену им пришли люди, часто не имевшие опыта управления, подбиравшиеся по принципу преданности начальству и приверженности «рыночной идеологии». Не существовало никакого достаточно продуманного плана административной реформы. Критерии и механизмы профессионального отбора отсутствовали. Культурные нормы, ограничивающие проникновение рыночных отношений в сферу государственного управления (например, понятие конфликта интересов) прививались крайне медленно. Размер жалования чиновников, особенно среднего и нижнего звеньев, сильно отставал от зарплаты менеджеров в частном секторе. Это неизбежно вело к всевозможным злоупотреблениям, расцвету коррупции.

План административных преобразований, начавшихся в 2004 г., содержал все ту же ошибку — реформаторы пытались копировать западные механизмы. Центральная идея состояла в отделении функций формирования экономической политики от оказания административных услуг физическим и юридическим лицам, а также от контрольных функций. С этой целью предполагалось создание агентств — саморегулирующихся организаций. Непонятно, как можно было рассчитывать на реализацию этого плана в стране, где отсутствовал даже закон о саморегулирующихся организациях. Запоздалая попытка административных преобразований столкнулась с жестким сопротивлением министерств. Возможно, поэтому, в плане реформы практически отсутствовали меры по усовершенствованию системы отбора чиновников и повышению требований к качеству их работы. Переходный процесс не был продуман. В результате основным результатом реформы стало повышение зарплаты служащим министерств и ведомств.

### **5) Реформа системы льгот**

Недавняя реформа системы льгот в России (см., например, Корчагина и др. (2005)) потерпела неудачу, поскольку не учитывала требования компенсации потерь и формирования благоприятных ожиданий, а также культурные ограничения.

Реформаторы преследовали две основные цели: изменить систему финансирования общественного транспорта и здравоохранения и уменьшить нагрузку на бюджет. Формально объем запроюктированных «монетизированных льгот» был выше фактических. Однако финансирование значительной их части должны были осуществлять регионы, не имевшие необходимых средств. Кроме того, льготники вовсе не были уверены в том, что размер денежных выплат будет своевременно индексироваться в соответствии с инфляцией. Население стало запасаться льготными лекарствами впрок. Наконец, льготы, особенно транспортные, рассматривались многими пожилыми людьми как символ признания их заслуг государством; «демонстрационный эффект» льгот исчез в результате монетизации. Под давлением возмущенного населения многие регионы сохранили натуральные льготы, а центральное правительство было вынуждено пойти на дополнительные расходы.

Следует отметить, что сама идея тотальной монетизации льгот весьма сомнительна и противоречит опыту других стран. Преимущество натуральных льгот состоит в том, что они ограничивают выбор и правительств, и льготников, не позволяя первым снижать уровень субсидирования за счет несвоевременной индексации, а вторым — тратить соответствующие субсидии на альтернативные (не всегда рациональные) цели.

В Китае, практически, на протяжении всего периода существования дуальной системы цен, городскому населению выдавались карточки на приобретение продовольственных товаров в государственных магазинах. Отмена карточек происходила постепенно в течение нескольких лет, причем на каждом шаге государство компенсировало населению разницу в ценах (Qian (2003)). Другие, многочисленные и весьма значимые субсидии обеспечивались государственными предприятиями (Сао, Fan, Woo(1997), McDonnell (2004)).

#### **6) Ключ к успеху – перспективные траектории**

Итак, подведем итоги. Россия и Китай — очень разные страны, поэтому, сравнивая стратегии реформ, мы обращаем внимание не на конкретные формы их реализации, а на то, в какой мере они следовали общим принципам, сформулированным выше.

Китайские реформаторы двигались от плановой экономики к рыночной, умело комбинируя трансплантацию, конструирование и институциональный эксперимент. Их стратегия опиралась на нестандартные промежуточные институты — дуальную либерализацию и муниципальные предприятия — неэффективные в развитой экономике, но хорошо приспособленные для китайских условий. Используя более стандартный институт — специальную экономическую зону, они, экспериментируя, тщательно подбирали подходящие для Китая правила внешней торговли. Старые институты не разрушались мгновенно, а постепенно вытеснялись новыми. Стандарты корпоративного управления улучшились, однако крупные предприятия до сих пор остаются в государственной собственности. Сохраняется жесткий контроль над рынками капитала (о целесообразности такой политики см. Stiglitz (2000a)). Градуалистский подход позволил не вкладывать сразу слишком много ресурсов в институциональное строительство, сократить издержки адаптации, избежать институциональных дисфункций. Промежуточные институты не требовали резких изменений технологии или массовой культуры, напротив, они сами способствовали их эволюции в нужном направлении.

Китайские реформаторы тщательно соблюдали требование компенсации потерь, добившись того, что в процессе реформ выигрывали все основные слои населения. Благодаря перечисленным обстоятельствам, жесткому государственному контролю и правильному выбору последовательности реформ (сначала — либерализация цен, потом — либерализация внешней торговли и лишь затем — приватизация) удалось сдержать перераспределительную активность в приемлемых рамках и избежать институциональных ловушек.

Политическая стабильность и неизменность экономического курса, активная и успешная государственная политика стимулирования роста, массовые обсуждения проектов и результатов реформ способствовали формированию благоприятных институциональных ожиданий, хорошего инвестиционного климата, привлечению внешних инвесторов. Таким образом, китайские стратегии реформ, как правило, удовлетворяли всему перечню требований к перспективным траекториям.

## **11. ПРОЕКТИРОВАНИЕ ТРАНСПЛАНТАЦИОННОЙ РЕФОРМЫ**

Еще один пример успешного построения перспективной последовательности институтов изучен в монографии Полтеровича, Старкова (2007)<sup>15</sup>. Здесь речь идет о

---

<sup>15</sup> В этой работе дан анализ 125 эпизодов трансплантации ипотечных институтов, имевших место в 63 странах в течение последних 230 лет. Показано, что именно трансплантация была доминирующей формой

формировании ипотечного рынка. В начале реформ Россия и Польша сделали стандартную ошибку — попытались создать массовую ипотеку, заимствуя ее передовые формы — банковскую ипотеку и вторичный рынок закладных. Иную стратегию избрали Чехия, Словакия, а затем и Венгрия: они начали с заимствования одной из наиболее примитивных форм ипотечного института — стройсберкасс. Стройсберкассы (ССК) отличаются тем, что они используют для кредитования только сбережения своих членов и предлагают им жестко связанные планы кредитования и накопления, в то время как государство обеспечивает вкладчикам стройсберкасс премию на стройсбережения. Благодаря этому ССК могут работать при отсутствии развитого кредитного рынка и при умеренной инфляции. Они способны привлечь широкую массу граждан со средними доходами, которые не обязаны иметь кредитные истории. Фактически такая история формируется для каждого вкладчика на этапе накопления (длящегося, как правило, 4-5 лет). ССК являются эффективным инструментом отбора надежных заемщиков для банковского сектора. Тщательный контроль за поведением вкладчиков и высокая репутация ССК облегчает их клиентам получение дополнительных кредитов по рыночным ставкам.

Важная роль ССК заключается в их влиянии на массовую экономическую культуру. Стройсберкасса оказывается школой сберегательного и долгового поведения для миллионов людей. Пройдя эту школу, они приобретают не только кредитные истории, но и приучаются к дисциплинированному сбережению. Тем самым, ССК подготавливают почву для развития более совершенных форм ипотеки.

Кроме того, как показали модельные расчеты, при неэффективном кредитном рынке и низких доходах населения (в частности, в российских условиях 2004-2006 гг.) ССК обеспечивают максимальную эффективность государственных жилищных субсидий.

История развитых стран показывает, что роль ссудно-сберегательных институтов должна снижаться с увеличением благосостояния, уменьшением дифференциации доходов, ростом склонности к сбережению, укреплением законности, снижением ссудного процента и банковской маржи. По мере достижения этих целей премии на сбережения теряют смысл для все большей части населения, которая переключается на относительно передовые формы ипотеки. Подобная тенденция наблюдается и в Словакии, где доля ССК в объеме ежегодно выдаваемых кредитов сначала возрастала, а затем стала уменьшаться с 91% в 1999 г. до 75% в 2002 г. Естественная эволюция подкрепляется рациональной политикой словацкого правительства, фактически управляющего институциональной траекторией: размер государственной премии на стройсбережения постепенно уменьшается. Аналогичный процесс — постепенное снижение роли стройсберкасс — происходит и в Чехии.

Массовый старт ССК в Чехии, Словакии и Венгрии дал дополнительный импульс для развития не только банковского ипотечного кредитования, но и финансовых систем этих стран в целом. Стройсберкасса оказалась удачно подобранным промежуточным институтом, позволившим осуществить эффективную трансплантацию и с меньшими издержками добиться гораздо большего успеха, нежели Россия или Польша.

## 12. ЗАКЛЮЧЕНИЕ: НА ПУТИ К РУКОВОДСТВУ ДЛЯ РЕФОРМАТОРОВ

Как добиться «экономического чуда»? Это центральная проблема, стоящая перед теорией экономических реформ. Хотя приведенный в статье анализ не дает ее решения, он показывает, насколько важно для стран догоняющего развития улучшить процедуры реформирования институтов.

Проектирование реформ — тонкая работа, требующая высокого профессионализма, изобретательности и глубоких знаний. Между тем, законы о реформах

---

возникновения институтов, что она способствовала ускорению институционального развития, однако заимствование передовых форм существенно увеличивал риск дисфункций.

нередко являются результатом коллективного творчества чиновников, политиков и лоббистов, не умеющих ясно сформулировать даже собственные своекорыстные цели. В результате законы стимулируют перераспределительную, а не производственную активность, настоятельно требуют изменений, едва вступив в силу.

В XX веке научно-технические исследования и разработки перестали быть делом изобретателей-одиночек и стали сферой профессиональной деятельности. Совокупность организаций, занимающихся НИР, рассматривается как самостоятельный сектор. Принято считать, что он вносит решающий вклад в экономический рост. Однако сегодня мы знаем, что совершенствование институтов также является важнейшим фактором роста. Правила взаимодействия людей и организаций в различных сферах политической, социальной и экономической жизни усложнились и требуют постоянных изменений в соответствии с быстро меняющимися условиями: структурой общества, технологией, уровнем благосостояния. В наше время задачи совершенствования институтов уже нельзя доверять одним только политикам и решать путем голосования. Недостаточно также иметь два-три экспертных коллектива, занимающихся всеми видами реформ во всех отраслях — от здравоохранения до электроэнергетики. Эти проблемы требуют объединенных усилий тысяч специалистов, включая экспертов по реформам и менеджменту, экономистов, социологов, юристов, политологов, инженеров-практиков и т. п. Необходимо создание сектора институциональных исследований и разработок — сети специализированных организаций, занимающихся изучением, трансплантацией и конструированием институтов, проектированием и мониторингом реформ в различных областях. Теория реформ должна быть включена в учебные программы и стать направлением специализации в экономике, политологии, социологии, юриспруденции, менеджменте. Необходимо ввести стандарты на институциональное проектирование с тем, чтобы добиться высокого качества разрабатываемых институциональных траекторий.

Проекты реформ должны создаваться экспертами в соответствии с жесткими рамками, подобно крупнейшим инвестиционным проектам. Проекты, не соответствующие стандарту, не должны рассматриваться парламентом. Представленные выше результаты позволяют наметить основные разделы, наличие которых следовало бы потребовать от любого проекта реформ<sup>16</sup>:

- формулировка целей;
- анализ спонтанной эволюции институтов, подлежащих реформированию;
- анализ аналогичных реформ в других (не только передовых) странах и институциональных экспериментов; анализ отечественного опыта;
- разбиение реформы на этапы и представление ее в виде последовательности промежуточных институтов;
- технология проведения реформы, включая создание необходимых вспомогательных институтов, требуемые изменения в законодательстве и анализ политических процессов, связанных с одобрением плана реформы;
- сопоставление интегральных выгод от реформы с интегральными издержками;
- обоснование перспективности планируемой институциональной траектории (проверка выполнения 11 требований);
- методика анализа результатов осуществленных институциональных изменений.

Каждый проект должен быть авторским, целесообразна организация нескольких конкурирующих проектов.

Конечно, на первых порах такой стандарт может определить лишь самые общие рамки разработки стратегий. По каждому из разделов необходимы отдельные методические указания, создание которых потребует времени. Однако, только обеспечив

---

<sup>16</sup> Об институциональном проектировании см. также Тамбовцев (1997).

качественный процесс реформирования можно надеяться на быстрый и стабильный экономический рост.

### *Литература*

Астапович А.З. и др. (ред). (1998). Обзор экономической политики в России за 1997 год. Гл.7. Приватизация и реформа предприятий. М.: Бюро экономического анализа, 245-289.

Астапович А.З. (2003). Развитие банковской системы в странах с развивающейся и переходной экономикой. В кн.: Р.Анчак и др. (ред). Сравнительный анализ стабилизационных программ 90-х годов. М.: Гендальф. Глава 7, 243 — 323.

Балацкий Е.В. (2005b). Диссертационная ловушка. Свободная мысль — IX, №2.

Богомолов О.Т.(ред) (1996) Реформы глазами американских и российских ученых. М.: Российский экономический журнал.

Всемирный банк (2002). Переходный период: анализ и уроки первого десятилетия для стран Восточной Европы и бывшего Советского Союза. М.: «Весь Мир». 277 с.

Гайдар Е.Т. (1996). Дни поражений и побед. М.: Вагриус, 367 с.

Глинкина С.П. (2006). Приватизация: концепции, реализация, эффективность. Москва: Наука, 234 с.

Дрейзен А. (1995). Почему откладываются реформы. Теоретический анализ. Экономика и математические методы, т.31, вып. 3, 63— 75.

Катышев П.К., Полтерович В. М. (2006). Политика реформ, начальные условия и трансформационный спад. ЭММ, Т. 42, № 4. С. 64— 84.

Корчагина И.И. , Л.И. Ниворожкина, А.И. Пишняк, Л.М. Прокофьева (2005). Социальные льготы: уязвимость и справедливость, доступность и качество. В кн.: Л.Н. Овчарова (ред.) Доходы и социальные услуги: неравенство, уязвимость, бедность. Независимый институт социальной политики. М.: ГУ—ВШЭ, Глава 2. <http://www.socpol.ru/publications/book1.shtml>

Кузьминов, Я., В.Радаев, А.Яковлев, Е.Ясин. (2005). Институты: от заимствования к выращиванию. Вопросы экономики, №5, 5-27.

Любжин А. (2005). Реформа: слово и дело. Россия в глобальной политике, т.3, №2, март-апрель, 95-101.

Некипелов А.Д. (1996). Очерки по экономике посткоммунизма. М.: ЦИСН Миннауки. 340 с.

Норт Д. (1997). Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М: Изд-во « Начала» .

Олейник А.Н. (2000). Институциональная экономика. М.: Инфра-М, 416 с.

Олейник А. (2004). «Институциональные ловушки» постприватизационного периода в России. Вопросы экономики № 6.

Ослунд А. (1996). « Рентоориентированное поведение» в российской переходной экономике. Вопросы экономики, N.8, 99-108.

Петраков Н.Я. (1998). Русская рулетка. М.: Экономика. 286 с.

Полтерович В.М. (1986). Оптимальное распределение ресурсов по стабильным и договорным ценам (модель синтеза механизмов). Экономика и матем. методы, т.22, No.5, 871-885.

Полтерович В.М. (1993). Экономическая реформа в России 1992 г.: битва правительства с трудовыми коллективами. Экономика и математические методы. Т 29, вып.4, 265 -287 .

Полтерович В.М. (1999). Институциональные ловушки и экономические реформы. Экономика и математические методы. Т. 35, вып.2, 3-19.

Полтерович В.М. (2001). Трансплантация экономических институтов. Экономическая наука современной России, No. 3, 24-50.

- Полтерович В. М. (2004). Институциональные ловушки: есть ли выход? *Общественные науки и современность*. №3, 5-16.
- Полтерович В.М. (2006а). Стратегии институциональных реформ. Перспективные траектории. *ЭММ*, Т. 42, No. 1, 3-18.
- Полтерович В.М. (2006б). Стратегии институциональных реформ. Китай и Россия. *ЭММ* Т. 42, No. 2, 3-16.
- Полтерович В.М. (2007). *Элементы теории реформ*. М.: Экономика, 447 с.
- Полтерович В., В. Попов (2006а). Эволюционная теория экономической политики. Часть I. Опыт быстрого развития. *Вопросы экономики* 2006, No. 7, 4-23.
- Полтерович В., В. Попов (2006б). Эволюционная теория экономической политики. Часть II. Необходимость своевременного переключения. *Вопросы экономики*, 2006, No. 8, 46-64.
- Полтерович В., В. Попов (2007). Демократизация и экономический рост. *Общественные науки и современность*. № 2., 13-27.
- Полтерович В.М., Старков О.Ю. (2007). Формирование ипотеки в догоняющих экономиках: проблема трансплантации институтов. М.: «Наука».
- Приватизация в России (1993). Сборник нормативных документов и материалов. Часть 1. М.: Юридическая литература.
- Рутгайзер В. (1993). Приватизация в России: движение «на ощупь». *Вопросы экономики*, №№ 10, 11, 12.
- Сакс Д. (1994). *Рыночная экономика и Россия*. М.: Экономика.
- Симачев Ю. (2003). Институт несостоятельности: основные тенденции в применении и сложившаяся «структура спроса» (взгляд экономиста). В сб.: Беневоленский В.Б. и др. (ред.) Развитие спроса на правовое регулирование корпоративного управления в частном секторе. М.: Московский общественный научный фонд. 113—158.
- Стиглиц Дж. (1998). Многообразные инструменты, шире цели: движение к пост — вашингтонскому консенсусу. *Вопросы экономики*, вып.8, 4-34.
- Тамбовцев В.Л. (1997). Теоретические вопросы институционального проектирования. *Вопросы экономики*, №3, с. 6-17.
- Тамбовцев В. (2001). Институциональный рынок как механизм институциональных изменений. *Общественные науки и современность*, № 5, с. 25-38
- Уильямсон О. И. (1996). *Экономические институты капитализма*. Санкт-Петербург: Лениздат.
- Ходжсон Дж. М. (1997). Жизнеспособность институциональной экономики. М.: Изд-во «Япония сегодня», 29-74.
- Ясин Е. Г. (2002). *Российская экономика. Истоки и панорама рыночных реформ*. М: ГУ ВШ.
- Aaron J. (2000). Growth and Institutions: A Review of the Evidence. *The World Bank Research Observer*, v.15, No.1, 99-135.
- Acemoglu D., P. Aghion, and F. Zilibotti (2002a). Distance to Frontier, Selection, and Economic Growth. June 25.  
([http://post.economics.harvard.edu/faculty/aghion/papers/Distance\\_to\\_Frontier.pdf](http://post.economics.harvard.edu/faculty/aghion/papers/Distance_to_Frontier.pdf))
- Acemoglu D., P. Aghion and F. Zilibotti (2002b) Vertical Integration and Distance to Frontier. August.  
([http://post.economics.harvard.edu/faculty/aghion/papers/vertical\\_integration.pdf](http://post.economics.harvard.edu/faculty/aghion/papers/vertical_integration.pdf))
- Arthur W.B. (1988). «Self-Reinforcing Mechanisms in Economics.» In Anderson, P.W. K. Arrow and D. Pines, eds., *The Economy as an Evolving Complex System*. Santa Fe: Addison-Wesley Publishing Company, 9-28.
- Berg, A. (1994). The Logistics of Privatization in Poland. In: O. J. Blanchard, K. A. Froot, and J. D. Sachs (eds.) *The Transition in Eastern Europe. Volume2: Restructuring*, 165-188.

- Berkowitz, D., Pistor K., Richard J.-F. (2003). The Transplant Effect. *The American Journal of Comparative Law*. Vol. 51(1), 163-204.
- Blanchard, O. (1997). *The Economics of Post-Communist Transition*. Oxford: Clarendon Press.
- Blanchard O. and M. Kremer. (1996). Disorganization. *Quarterly Journal of Economics*, 112 (4), 1091— 1126.
- Boycko, M., A. Shleifer, R. Vishny (1995). *Privatizing Russia*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Cao Y. Z., G. Fan, W. T. Woo (1997). Chinese Economic Reforms: Past Successes and Future Challenges. In: W.T.Woo, S.Parker, J.D.Sachs (eds.). *Economies in Transition. Comparing Asia and Europe*. (1997). Cambridge, Mass.: The MIT Press, 19-40.
- Castanheira M. and G.Roland. (2000). Optimal Speed of Transition: A General Equilibrium Analysis. *Internat. Econ. Rev.* Vol. 41. № 1.
- Chong, A. and Calderon C. (2000). Causality and feedback between institutional measures and economic growth // *Economics and Politics*, , V.12, 201–24.
- Dewatripont M., G. Roland (1995). The Design of Reform Package under Uncertainty. *AER*, 85, No. 5, 1207— 1223.
- Djankov S. (1999). Ownership Structure and Enterprise Restructuring in Six Newly Independent States. *Comp. Econ. St.* **XXXI**, 1: 75-95, Spring.
- Estrin S., J. Hanousek, E. Kosenda, J. Svejnar (2007). Effects of Privatization and Ownership in Transition Economies.  
[http://home.cerge-ei.cz/kocenda/papers/JEL-revised\\_06-04-2007.pdf](http://home.cerge-ei.cz/kocenda/papers/JEL-revised_06-04-2007.pdf)
- Gelb A., A. L. Hillman, and H. W. Ursprung (1996). Rents and the Transition. Background Paper, World Bank Development Report. 40 pp.
- Hellman, J.S. (1998). Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions. *World Politics*, January, v.50, 203-234.
- Hellman, J. and M.Schankerman. (2000). Intervention, Corruption and Capture. The nexus between enterprises and the state. *Economics of Transition*, vol.8(3), 545-576.
- Jones D. C., (1998). The Economic Effects of Privatization: Evidence from a Russian Panel. *Comp. Econ. St.* XXXX, 2: 75-102, Summer.
- Kornai J. (1994). Transformational Recession: the Main Causes. *Journal of Comparative Economics*, v. 19, N.1.
- Kornai J., Bo Rothstein, S. Rose-Ackerman (eds.)(2004). *Creating Social Trust in Post-Socialist Transition*. N.Y.: Palgrave Macmillan.
- Lambert-Mogiliansky, A., Sonin, K., and Zhuravskaya, E. (2000). Political Capture of Bankruptcy in Transition. RECEP, Preprint, March 1, 2000.
- La Porta, R., F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer. (1998). Corporate Ownership Around The World. NBER Working Paper Series. Working Paper 6625. (<http://www.nber.org/papers/w6625>)
- Lau, B.H., Yingyi Qian, and G.Roland (2000). Reform without Losers: An Interpretation of China's Dual-Track Approach to Transition». *Journal of Political Economy*, 108(1), 120-143.
- Lavigne, M. (2000). Introduction — Structural Transformation, Opening Up and Catching Up in Vietnam. *Comparative Economic Studies*, v. XLII, N. 4, 1-5.
- Li D. (1998). Changing Incentives of the Chinese Bureaucracy. *AEA Papers and Proceedings*. Vol.88, No. 2, 393-403.
- McDonnell, B.H. (2004). Lessons from the Rise and (Possible) Fall of Chinese Township-Village Enterprises. Univ. of Minnesota, Law School, Public Law and Legal Theory Research, Paper Series, Research Paper No. 03-13, 59 pp.
- Nelson R., S. Winter.(1982). *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge: Harvard U.Press.

- Persson, T., G. Tabellini (2000). Political Economics. Explaining Economic Policy. Cambridge, Mass., The MIT Press. Ch.13.
- Popov V. (2006). Shock Therapy versus Gradualism Reconsidered: Lessons from Transition Economies after 15 Years of Reforms. TIGER Working paper No. 82. (<http://www.tiger.edu.pl/publikacje/TWPNo82.pdf>).
- Qian, Y. (1999). The Process of China's Market Transition (1978-1998): The Evolutionary, Historical, and comparative Perspectives. Journal of Institutional and Theoretical Economics symposium on «Big-Bang Transformation of Economic Systems as Challenge to New Institutional Economics», June 9-11, 1999, Wallerfangen/Saar, Germany, 34 pp.
- Qian, Y. (2003). How Reform Worked in China. In: D. Rodrik (ed.), In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth, Princeton University Press, 297-333.
- Rodrik D. (1996). Understanding Economic Policy Reform// Journal of Economic Literature, vol. XXXIV, 9-41.
- Rodrik, D. (2004). Industrial Policy for the Twenty — First Century, KSG Faculty Research Working Paper, 04-047, Harvard University, 56 pp. <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/UNIDOSep.pdf>.
- Roland G. (2000). Transition and Economics. Politics, Markets and Firms. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Shleifer A. (1997). Government in Transition. European Economic Review, v.41, 385-410.
- Stiglitz J. (1998). Distinguished Lecture on Economics in Government. The Private Uses of Public Interests: Incentives and Institutions. Journal of Economic Perspectives, vol.12, No. 2, 3-22.
- Stiglitz J.(2000a). Capital Market Liberalization, Economic Growth, and Instability. World Development, Volume 28 (6) , pp. 1075 — 1086.
- Stiglitz J. (2000b).Scan globally, reinvent locally: knowledge infrastructure and the localization of knowledge. In: Diane Stone (ed.) Banking on Knowledge. The Genesis of the Global Development Network, 24 — 43.
- Weitzman, M., C. Hu (1994). Chinese township village enterprises as vague defined cooperatives. Journal of Comparative Economics 18 (2), 121-145.
- World Bank (2004). Russia: Fiscal Costs of Structural Reforms. Report No. 30741-Ru.
- Yarrow G., P. Jasinski (eds.) (1996). Privatization. Critical Perspectives on the World Economy. Vol. 1-4 . London: Routledge.