

УДК 330

В. М. Полтерович

# СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ТЕОРИИ ЭКОНОМИЧЕСКИХ РЕФОРМ

Рассмотрены основные проблемы теории реформ, методология исследований, издержки институциональной трансформации, дисфункции институтов и институциональные ловушки, характерные ошибки реформирования и их последствия, институциональные траектории, стратегии реформ, перспективные траектории, опыт Китая.

*Реформа, институт, трансформация, стратегия, институциональные ловушки, издержки, ошибки и последствия реформирования.*

## 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. [3]. В традиционных обществах (в Европе — вплоть до Нового времени) к социальным новшествам относились с подозрением. Основания для изменений искали в обычаях предков. Можно предположить, что эта точка зрения основывалась на опыте многочисленных неудачных социальных экспериментов. Современный смысл слова «реформа» — «преобразование с целью улучшения» — приобрел доминирующее значение постепенно, по мере формирования современных динамичных социальных систем.

---

© Полтерович В. М., 2008

Доклад на Секции экономики ООН РАН 15 января 2008 г.

Более подробное изложение идей настоящего доклада содержится в [13]. Там же приведены полные ссылки на упоминаемые в докладе литературные источники.

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 90-е гг. 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. Результаты «десятилетия реформ» трудно охарактеризовать иначе, как одну из самых крупных экономических катастроф XX в. За семь лет, с 1992 по 1998 г., двадцать шесть переходных экономик Восточной Европы и бывших республик Советского Союза потеряли в сумме более 25% своего ВВП. Большинство стран не вернулось к дореформенному уровню выпуска в конце десятилетнего периода. Российский ВВП составлял в 2000 г. около 70% от уровня 1991 г., а украинский — и того меньше [42].

Экономическая наука потерпела наиболее крупное поражение за всю историю ее существования. Никогда еще предсказания «большинства» экономических экспертов не были столь далеки от реальности. Россия явилась особенно горьким уроком. Преобразования в нашей стране — по всем их основным направлениям — привели к последствиям, не предсказанным экспертами. Либерализация цен породила существенно более быстрый и длительный их рост, чем прогнозировалось многочисленными исследователями. Стремление стабилизировать цены любой ценой обусловило формирование механизма неплатежей и переход к бартерным обменам, т. е. фактически к формированию неденежной экономики на новой основе. Попытка реформировать налоговую систему стимулировала развитие теневой экономики. Ослабление государственного контроля над потоками ресурсов, имевшее целью создание конкурентной среды, породило невиданное ранее распространение коррупции. В результате шоковой приватизации вместо эффективных частных собственников возникла неэффективная форма организации — открытые акционерные общества, находящиеся в собственности работников. Все эти метаморфозы сопровождались необычайно глубоким и непредвиденным спадом производства.

Между тем многие из перечисленных феноменов уже наблюдались в той или иной форме при проведении широкомасштабных реформ в других стра-

нах, в частности, в процессе модернизации некоторых латиноамериканских и южноазиатских экономических систем<sup>1</sup>. Этот опыт практически не был принят во внимание, поскольку 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 пятнадцать 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 [26; 36; 61; 62]. 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 «восточноазиатские 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 часто 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? Эти и ряд других вопросов стали предметом серьезных статистических и модельных исследований.

Основная и пока нерешенная задача теории реформ заключается в со-

<sup>1</sup> Реформы в этих странах не позволили им решить задачи догоняющего развития. В Латинской Америке и Карибском бассейне в 80-е гг. в среднем в год наблюдался спад 0,8%, а в 90-е гг. — рост всего лишь на 1,5% в год. На Среднем Востоке и в Северной Африке в 80-е гг. в среднем наблюдался спад в 1%, а в 90-е гг. 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.

ставлении 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; успехи и неудачи проведенных реформ должны получить теоретическое объяснение.

### 3. МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЙ

В 80-е и 90-е гг. 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.

Новое направление использует достижения многих разделов экономической науки, включая сравнительно недавние разработки по корпоративному управлению, экономике труда, экономике общественного сектора, исследованию рентоориентированного 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 [32]. Особое значение для теории реформ имеет новая политическая экономия — совсем недавно сформировавшаяся экономическая дисциплина, представляющая собой синтез теории общественного выбора и макроэкономики [58]. 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. Большое значение для теории реформ имеет также эволюционная институциональная теория (см., в частности, [8; 28; 56]).

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 не похожие друг на друга институты, правительства разных стран систематически совершают аналогичные ошибки. Их рассмотрение позволит нам сформулировать ряд общих требований к проекту эффективных реформ. Но для описания последствий ошибочного реформирования необходимо исследовать источники издержек институцио-

нальной трансформации и изучить механизмы, ответственные за возникновение неэффективных институтов. Эти вопросам посвящены следующие два параграфа.

#### 4. ИЗДЕРЖКИ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ

**Источники издержек.** Если агент меняет норму поведения, то, как правило, он несет 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 связаны со множеством частных обстоятельств. Однако при анализе полезно иметь в виду три обобщенных процесса, порождающих издержки трансформации [11]:

- отвлечение ресурсов из традиционных сфер инвестирования на создание новых институтов;
- дезорганизацию;
- интенсификацию перераспределительных процессов.

Остановимся на каждом из них.

**1. 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 [21, 23]. 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 тыс. предприятий, приватизированных к моменту формального завершения чековой приватизации (к середине 1994 г.), были организованы комиссии по приватизации, разработаны планы приватизации. Проведены десятки тысяч чековых аукционов. Миллионы людей были 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, ясно, однако, что они огромны. В конце 90-х гг. был сделан ряд попыток сопоставить эффективность приватизированных и государственных предприятий. Большинство исследователей не нашли ясных доказательств повышения эффективности в результате приватизации [41; 44; 48]. 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>1</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.

**2. 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 [37].

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 гг., 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 ме-

<sup>1</sup> Этот взгляд лежит в основе работы [39], где исследовалась проблема выбора стратегии приватизации.

няются столь быстро<sup>1</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 находит сбыта и теряется, поскольку старые схемы рационалирования ресурсов уже не работают (ибо, как это было в России, Госплан и Госснаб расформированы). Это могло вести к резкому увеличению потерь.

**3. 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 (неполного) списка, она может быть как легальной, так и «теневой». В западной, а в последние годы и в российской литературе 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 рентиизвлечения обычно интенсифицирует перераспределительную активность.

Ренту, связанную с процессом институциональной трансформации, называют переходной [12а; 45; 46]. 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 те-

<sup>1</sup> Достаточно упомянуть резкое изменение спроса на продукцию военного комплекса в России.

ряется, 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>1</sup>.

## 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 зависят от трансформационных издержек и от соотношения трансакционных издержек вводимой и действующей норм поведения. Издержки, в свою очередь, определяются институциональной структурой и культурной средой, макроэкономической ситуацией, механизмами координации, сопряжения, инерции и обучения.

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.

<sup>1</sup> В работе [29] 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 [68].

Нередко, однако, новый институт оказывается дисфункционален, «не работает» в существующей институциональной и культурной среде. Ниже описаны четыре типа институциональных дисфункций, встречающихся особенно часто.

**Атрофия и перерождение института.** Институт оказывается невостребованным, если его использование не совместимо с культурными традициями или институциональной структурой страны. В этом случае он может постепенно атрофироваться и исчезнуть. Атрофирующийся институт (подобно атрофирующемуся 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.; закон о банкротстве был принят в ноябре 1992 г. 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. Неудивительно, что первоначальная редакция закона существенно ограничивала возможность банкротства, а кредиторы не стремились возбуждать дела о банкротстве, поскольку и сами были должниками [12; 12а; 14]. 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, оставаясь в целом 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 [7; 25; 50].

**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 налогообло-

жения 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.

Примеры подобных неудачных попыток «шоковой трансплантации» встречаются в институциональной истории многих стран. Один из них приведен в [64; 65]. Послевоенная американская администрация, стремясь монополизировать японский рынок, принудительно разделила крупные японские торговые компании Мицуи и Мицубиши на 213 частей. В дальнейшем, однако, ставшие самостоятельными подразделения постепенно сливались, и через пять лет из 213 компаний снова образовались две. В течение всех пяти лет связи между подразделениями поддерживались на основе альтернативного института — неформальных отношений.

**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>1</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.

<sup>1</sup> Сопоставление формальных и неформальных ограничений см. в книге Норта (North, 1990).

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 невозможно. В результате небольшие предприятия были вынуждены заниматься браконьерством, продавая незаконный улов иностранцам. В результате реформы масштабы браконьерства возросли. Консервированная рыба поступала в Россию как импортная продукция, а отечественные консервные заводы простаивали из-за недостатка сырья [2]. 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 и гистерезис.** 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 [12; 12а]<sup>1</sup>. Как и в случае любой нормы, устойчивость институциональной ловушки означает, что при небольшом временном внешнем воздействии на систему она остается в институциональной ловуш-

<sup>1</sup> В англоязычной литературе используется близкий, хотя и не вполне совпадающий по содержанию термин «*lock-in*», который иногда переводят как «блокировка» [8; 33].

ке, возможно, лишь незначительно меняя параметры состояния, а после снятия возмущения — возвращается в прежнее равновесие.

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.

Приведем лишь один пример — бартерной ловушки. В современной экономике трансакционные издержки (ТИ) бартера обычно превышают издержки денежных трансакций, поэтому бартерный обмен сравнительно редок. Однако рост цен стимулирует расширение сферы действия бартера. С увеличением темпа инфляции хранение денег приводит к все большим потерям; чтобы уменьшить их, экономические агенты стремятся увеличить скорость обращения, а это приводит к росту затрат на осуществление сделок. Если финансовая система не справляется с увеличивающимся объемом трансакционной активности, ТИ денежного обмена могут резко возрасти, тогда бартер оказывается выгодным.

ТИ бартера уменьшаются по мере роста числа предприятий, вовлеченных в бартерные сделки, поскольку при этом облегчается поиск партнеров (эффект координации). Появляются посредники, облегчающие построение длинных цепочек обмена (эффект обучения) и заинтересованные в развитии бартера (эффект лоббирования). Благодаря бартеру затрудняется контроль поставок и тем самым облегчается формирование теневой экономики (эффект сопряжения). Привыкнув к бартеру, менеджеры не стремятся брать кредиты для осуществления денежных расчетов (культурная инерция). В силу указанных обстоятельств объем бартерных сделок может не сократиться даже после прекращения инфляции (гистерезис). Гистерезис характерен для институциональных ловушек: несмотря на существенное улучшение внешних условий, система остается в неэффективном равновесии.

Возникновение институциональных ловушек (ИЛ) — одна из главных опасностей при проведении реформ. В [13] 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. Трансплан-

тация снижает неопределенность: мы знаем заранее, что данный институт «в принципе» работоспособен. В течение 90-х гг. в Россию была перенесена масса институтов, которые до этого сформировались в западных странах: рыночное формирование цен, частная собственность, рынки ценных бумаг, биржи, аукционы, налоговая система и т. п. Законы, которые действовали в развитых странах, пытались немного трансформировать и внедрить. Типичная ошибка — не только в России, но и в подавляющем большинстве развивающихся стран — состояла в стремлении заимствовать слишком «продвинутые» институты. Здесь есть своя, казалось бы, очевидная, а на самом деле ошибочная логика: зачем повторять прошлое, когда оно уже пройдено? Нужно ориентироваться на все самое передовое.

Ошибки повторяются еще и потому, что до сих пор нет достаточно развитой теории трансплантации. Имеется очень небольшое количество работ, посвященных этой теме<sup>1</sup>.

Упомянутая выше 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 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 некоррупцированной 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.

Перераспределение является основной компонентой целого ряда реформ. К ним в первую очередь относятся национализация и приватизация. В процессах национализации 1917–1928 гг. и приватизации 1992–1997 гг. не слишком квалифицированные и нередко коррумпированные чиновники пе-

<sup>1</sup> См., в частности, [9; 11; 35; 49].

рераспределяли большую часть основных фондов России. Неудивительно, что эти преобразования потребовали огромных издержек. Спад производства, достигший к 1997 г. более 40% ВВП по сравнению с дореформенным 1991 г., был в значительной мере порожден шоковой приватизацией. Захват и «раздевание» предприятий, подкуп чиновников, «крышевание» и рэкет, убийства тысяч предпринимателей — все это было следствием поспешных реформ<sup>1</sup>.

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: неверный выбор момента, темпа или последовательности реформ; недостаточная компенсация проигравшим<sup>2</sup>; недостаточное использование инструментов стимулирования роста.

**1. 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 [34]. В России за аналогичный период 62,5% всех предприятий и организаций оказались в частной собственности [22, с. 313]. 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

<sup>1</sup> Тот факт, что процессы присвоения ренты явились одной из важнейших причин трансформационного спада, подчеркивался рядом авторов. См., в частности, [10; 45; 63; 66].

<sup>2</sup> Проблемы выбора момента, темпа и последовательности реформ рассматриваются в [61; 62], там же обсуждается проблема компенсации проигравшим. Важность социальной политики для успеха реформ подчеркивается в [37].

немало способствовала криминальная обстановка, продажность чиновников, отсутствие эффективного контроля за процессами приватизации. В результате независимые инвесторы отсекались от участия в чековых 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. Неудивительно, 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.

При быстрой и всеобщей демократизации в условиях неразвитой гражданской культуры и низкого уровня законности каждый гражданин получает в свое распоряжение право голоса — ресурс, который ему, как правило, совсем не нужен. Во-первых, потому, что он не знает, как им распорядиться по назначению. Во-вторых, потому, что не верит в возможность повлиять на политический процесс. Ответственное отношение к выборам возникает лишь на довольно высокой ступени развития гражданского общества. Не случайно в западных странах ограничения на право избирать и быть избранным демонтировались постепенно, в течение столетий. Наличие у массы избирателей бесполезного для них ресурса, запрещенного к продаже, является предпосылкой возникновения грандиозного коррупционного рынка, охватывающего взрослое население страны. Если при отсутствии демократии существовала относительно небольшая прослойка коррупционеров-чиновников, а все остальное население было жертвой мздоимцев и лихоимцев, то в результате шоковой демократизации потенциальными «поставщиками услуг за взятки», «мздоимцами» оказываются миллионы простых граждан. Рынок голосов и политического влияния становится основой политической системы, сверхзатратной и неэффективной. Экономический рост замедляется, в глазах большинства демократические институты теряют популярность, и возврат к авторитаризму оказывается весьма вероятным.

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 [4],

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 их комплементарность [40; 62] .

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.

**2. 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

исказать 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 [47], 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.

**3. 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. Разумеется, при плохих институтах успех государственной политики отнюдь не гарантирован, но в противном случае шансов на успех не остается вовсе.

## 7. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ТРАЕКТОРИИ

При рассмотрении эволюции институтов мы вслед за Д. Нортом 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 под влиянием управления из предшествующих институциональных форм, а также элементы, заново сконструированные или заимствованные (трансплантированные) из других институциональных сред.

Основной вопрос теории реформ: «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 [38], в то время как при градуалистском подходе возникает опасность формирования ловушки частичных реформ [46]. Дж. Хеллман подчеркивает, что продолжению реформ противостоят не только проигравшие, но и те, кто в результате частичной реформы занял позиции, позволяющие им присваивать высвободившуюся ренту. Победителям начального этапа невыгодно 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>1</sup>.

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 ре-

<sup>1</sup> Ряд известных экономистов полагают, что шоковая терапия была необходима, по крайней мере, для России (см., напр.: [24; 31; 38]). Критика шоковой терапии содержится во многих работах как отечественных, так и западных экономистов, в частности, О. Т. Богомолова, А. Д. Некипелова, Н. Я. Петракова, Л. И. Абалкина, Д. С. Львова, С. Ю. Глазьева, Дж. Стиглица, Д. Родрика, Ж. Ролана.

ализацию, несмотря на принятие парламентом новых законов, а стремление реформаторов обеспечить необратимость реформ любой ценой 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 оценивают вьетнамскую стратегию реформ как градуалистскую [52].

**Выращивание институтов.** Стратегия выращивания институтов<sup>1</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 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

<sup>1</sup> Идея выращивания институтов обсуждается в [65]. 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 подготовки деревьев к пересадке, *nemawashi*. Термин «выращивание» используется также в [6] в значении, близком к предложенному в [11].

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» [27; 43; 57].

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 очень 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, использует все разнообразие инструментов. В общем случае стратегия реформы задается набором управлений, обеспечивающих на каждом шагу 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 уда-

лось 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.

В [1] 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.

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 [13]).

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 шагу, 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 раз-

личные 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 [13] 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.

Конечно, далеко не все конкретные методы, использованные китайскими реформаторами, могли найти непосредственное применение в России. Однако из детального сопоставления следует, что китайские институциональные преобразования в противоположность российским удовлетворяли общим требованиям к перспективным траекториям. Китайские реформаторы не ограничивались лишь заимствованием, но использовали также конструирование и институциональный эксперимент, более точно учитывали ресурсные, культурные и политические ограничения и связи институтов, предусматривали компенсацию потерь и сдерживание перераспределительной активности. Таким образом, опыт Китая чрезвычайно важен и для России, и для других реформирующихся стран: он подтверждает, что следование развитой выше теории действительно способствует успеху реформ.

**Либерализация цен.** В качестве первой иллюстрации изложенной выше теории 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 валъра-

совское предложение, большинство товаров дефицитны, но некоторые производятся в избытке, так что и потребительские блага, и производственные ресурсы распределяются посредством сложной системы рациирования, 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 одномоментно 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 90-х гг. 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 рациирования 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 [13]. 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 расширить 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*). 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.

Стоит отметить, что каждое повышение плановых цен сопровождалось субсидированием потребителей или налоговой скидкой для предприятий.

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. Китай избежал производственного

спада, быстрой инфляции, доминирования бартера и кризиса неплатежей.

Смешанная система создавалась в Китае очень осторожно. В самом начале реформ, в 1978 г., шесть предприятий в провинции Сычуань получили право поставлять сверхплановую продукцию по свободным ценам. В следующем 1979 г. это право было делегировано 100 предприятиям. Еще через год система была распространена на государственные предприятия, производившие 60% всей продукции. К 1984 г. уже все предприятия стали участниками свободного рынка, однако рыночные цены могли быть выше плановых не более чем на 20%. Это последнее ограничение было снято в 1985 г. К 1993 г. доля планового выпуска сократилась до 5%, и план был отменен вовсе. Процесс либерализации цен практически закончился<sup>1</sup>. Он длился 15 лет [55; 59].

В работах [16; 51] были построены модели смешанных экономик, напоминающих китайский вариант сочетания плана и рынка. Было отмечено, что возможность продажи сверхплановой продукции по рыночным ценам увеличивает благосостояние всех участников. Если плановые обязательства формулируются в агрегированном виде и в денежной форме, то результирующее распределение оказывается Парето-оптимальным. Однако при увеличении плановых цен некоторые предприятия могли проиграть.

Стоит отметить, что в результате либерализации рынка труда предприятия получили возможность регулировать численность своих работников, и часть из них была уволена (10 млн в 1976 г.). Они были разделены на две группы: первой сохранили часть зарплаты, их квартиры, медицинское обслуживание и другие блага, обеспечивавшиеся предприятиями. Второй группе предложили специальные государственные программы, чтобы помочь уволенным найти новую работу [51].

Идея дуальной либерализации систематически нигде раньше не использовалась и была новаторской. Это пример того, как конструирование в сочетании с элементами выращивания может помочь эффективному решению задачи трансплантации. 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.

**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

<sup>1</sup> Некоторые цены в Китае все еще регулируются государством. Это, впрочем, возможно и в экономиках с достаточно развитым рынком.

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 внешне-торговым 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). В 1979 г. двум провинциям — Гуандун (*Guangdong*) и Фудзянь (*Fujian*) — были предоставлены специальные права по внешнеторговому обмену и привлечению зарубежных инвестиций. В 1980 г. были созданы еще четыре СЭЗ, где были разрешены свободные цены и частная собственность. В 1984 г. специальный внешнеторговый статус получили 14 прибрежных городов, в 1988 г. — провинция Хайнань (*Hainan*), в 1992 г. — большинство городов на реке Янцзы и на границах страны, были также созданы зоны развития внутри. После этого иностранные инвесторы наконец поверили в неизменность китайского курса: иностранные инвестиции за один 1992 г. выросли в 2,7 раза. На каждом этапе характер предоставляемых прав несколько различался, но 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. Предприятиям, которым это изменение могло нанести ущерб, государство компенсировало потери. К этому моменту разница между плановым и рыночным обменными курсами составляла 50%, но плановый курс применялся лишь к одной пятой всего объема внешней торговли. В 1996 г. была объявлена конвертируемость юаня по текущим операциям, однако по капитальным операциям сохранился жесткий государственный контроль. Все это время экспортные отрасли поддерживались государством, проводилась активная тарифная политика. С конца 90-х гг. она дополняется и частично замещается политикой занижения реального валютного курса за счет накопления валютных резервов.

Подчеркнем, что либерализация цен была в основном завершена до либерализации внешней торговли в масштабе страны.

Вместо прыжка, совершенного Россией за один 1992 г., Китай предпочел

идти к либеральной внешней торговле в течение семнадцати лет, с 1979 по 1996 г., тщательно прокладывая институциональную траекторию, шаг за шагом интегрируясь в мировую экономику.

**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-го. 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 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 [41; 44].

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—1980-х гг. 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. Отметим, что весьма странное для западного наблюдателя и неэффективное

при развитом рынке смещение бизнеса и государственного управления было характерно и для других успешных азиатских экономик — Японии, Южной Кореи, Тайваня.

В Китае 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 [67] 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. С другой стороны, они в отличие от частных фирм контролировались муниципальными органами. Таким образом, эту форму можно считать промежуточной. Хотя, как отмечалось выше, бурный рост таких предприятий явился неожиданностью для китайского руководства, в дальнейшем они поддерживались государством. В частности, они платили меньшие налоги, чем частные фирмы.

Таблица 1 демонстрирует, как менялась роль разных типов собственности в процессе китайских реформ с 1970 по 1999 г. В течение всех 30 лет роль государственной собственности снижалась. В течение первых двадцати лет это происходило за счет быстрого роста муниципальных предприятий. За это время они в основном выполнили две главные задачи: во-первых, инициировали быстрый рост экономики, а во-вторых — способствовали изменению массовой культуры. Лишь после этого, в 90-е гг., 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 традиционного 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.

В [53; 54] отмечается, что муниципальные предприятия не вытесняли государственные с рынков, а напротив, создавали дополнительный спрос на их продукцию. Благодаря этому рос выпуск и государственных предприятий. Это — яркий пример положительной комплементарности новых и старых институтов.

Таблица 1

Доля промышленного производства в Китае по видам собственности, %

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: [55].

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 [19].

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 гг.

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 отдана в аренду крестьянам на 15 лет, причем право аренды разрешалось перепродавать. 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.

**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 [54]. При этом была сохранена система отбора чиновников, руководствовавшаяся теперь новыми критериями.

В России события развивались по совершенно иному сценарию. Старый аппарат управления был полностью разрушен. С прежними управленцами пришлось «расплачиваться» собственностью [38], 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 итоге основным результатом реформы стало повышение зарплаты служащим министерств и ведомств.

**Реформа системы льгот.** Недавняя реформа системы льгот в России (см., напр.: [5]) 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 запроектированных «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, однако нивелировать эффект неблагоприятных ожиданий ему, видимо, не удалось.

Следует отметить, что с точки зрения общественного благосостояния 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.

Стоит подчеркнуть, что ошибка правительства состояла не столько в плохо организованной информационной кампании, сколько в несоответствии истинных и объявленных целей реформы. За счет такого расхождения правительство стремилось избежать компенсации потерь.

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 шагу государство компенсировало населению разницу в ценах [60]. Другие многочисленные и весьма значимые субсидии, как уже отмечалось выше, обеспечивались государственными предприятиями [20; 55].

**Сопоставление стратегий.** 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 корпо-

ративного управления улучшились, однако крупные предприятия до сих пор остаются в государственной собственности. Сохраняется жесткий контроль над рынками капитала (о целесообразности такой политики см. [64]). 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.

Китайская политическая система эволюционировала еще медленнее, чем экономическая, сохранив свою основу — доминирование одной партии, слияние государственного и партийного аппарата. Благодаря этому оказалось сравнительно просто соблюсти политические ограничения.

Конечно, китайцы не получили блага, именуемого демократией, но маловероятно, чтобы в процессе перехода к рынку они смогли бы воспользоваться этим благом в большей степени, чем россияне при Ельцине или чилийцы при Альенде. Зато они избежали издержек, связанных с неизбежной эскалацией политической борьбы в процессе становления альтернативных массовых партий с вероятным возвратом к жесткому политическому режиму.

Китайские реформаторы выбрали стратегию дуальной либерализации, обеспечившую Парето-улучшение, по крайней мере, на первых этапах. Они тщательно соблюдали требование компенсации потерь (вспомним административную реформу или отмену планового обменного курса), 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<sup>1</sup> 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.

<sup>1</sup> В 1996 г. лишь 8% стран имели индекс восприятия коррупции худший, чем Китай, а в 2002 г. — уже 42% стран. Данные по России были несколько лучше в 1996 г. (13%) и существенно хуже по сравнению с Китаем в 2002 г. (27%) [18].

## 11. ПРОЕКТИРОВАНИЕ ТРАНСПЛАНТАЦИОННОЙ РЕФОРМЫ

Еще один пример успешного построения перспективной последовательности институтов изучен в [19]<sup>1</sup>. Здесь речь идет о 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 облегчают 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 ссудо-сберегательных институтов должна снижаться с увеличением благосостояния, уменьшением дифференциации доходов, ростом склонности к сбережению, укреплением законности, со снижением ссудного процента и банковской маржи. По мере достижения этих целей премии на сбережения теряют смысл для все большей

<sup>1</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 возникновения институтов, что она способствовала ускорению институционального развития, однако заимствование передовых форм существенно увеличивал риск дисфункций.

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 докладе 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 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 в. 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 го-

лосования. 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:

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

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Астапович А. З.* Развитие банковской системы в странах с развивающейся и переходной экономикой // Сравнительный анализ стабилизационных программ 90-х годов. М.: Гендальф, 2003.
2. *Делченко В.* Крупная рыба // Известия. 2003. № 28.
3. *Катышев П. К., Полтерович В. М.* Политика реформ, начальные условия и трансформационный спад // Экономика и математические методы. 2006. Т. 42. № 4.
4. *Корчагина И. И., Ниворожкина Л. И., Пишняк А. И., Прокофьева Л. М.* Социальные льготы: уязвимость и справедливость, доступность и качество // Доходы и социальные услуги: неравенство, уязвимость, бедность. Гл. 2. М.: ГУ-ВШЭ, 2005. <http://www.socpol.ru/publications/book.shtml>.
5. *Кузьминов Я., Радаев В., Яковлев А., Ясин Е.* Институты: от заимствования к выращиванию // Вопросы экономики. 2005. № 5.
6. *Любжин А.* Реформа: слово и дело // Россия в глобальной политике. Т. 3. № 2.
7. *Медведева Т., Тимофеев А., Юхнин А.* Спрос на институты, влияющие на корпоративное управление на примере института банкротства (взгляд юриста) // Развитие спроса на правовое регулирование корпоративного управления в частном секторе. М.: Московский общественный научный фонд, 2003.
8. *Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Начала, 1997.
9. *Олейник А. Н.* Институциональная экономика. М.: Инфра-М, 2005.
10. *Ослунд А.* «Рентоориентированное поведение» в российской переходной экономике // Вопросы экономики. 1996. № 8.
11. *Полтерович В. М.* Трансплантация экономических институтов // Экономическая наука современной России. 2001. № 3.
12. *Полтерович В. М.* Институциональные ловушки и экономические реформы // Экономика и математические методы. 1999. Т. 35. Вып. 2.
- 12а. *Полтерович В. М.* На пути к новой теории реформ // Экономическая наука современной России. 1999. № 3.
13. *Полтерович В. М.* Элементы теории реформ. М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2007.
14. *Полтерович В. М.* Экономическая реформа в России 1992: битва правительства с трудовыми коллективами // Экономика и математические методы. 1993. Т. 29. Вып. 4.
15. *Полтерович В. М.* Перераспределительная активность и трансформационный спад // Эволюционная экономика: единство и противоречия теории и практики: Материалы международного симпозиума (г. Пушкино, 4–6 июня 2000 г.). М.: Институт экономики, 2001.
16. *Полтерович В. М.* Оптимальное распределение ресурсов по стабильным и договорным ценам (модель синтеза механизмов) // Экономика и математические методы. 1986. Т. 22. № 5.
17. *Полтерович В. М.* Институциональные ловушки: есть ли выход? // Общественные науки и современность. 2004. № 3.
18. *Полтерович В. М.* Пределы расширенного порядка // Истоки. Экономика в контексте истории и культуры. М.: ГУ-ВШЭ, 2004.
19. *Полтерович В. М., Старков О. Ю.* Формирование ипотеки в догоняющих экономиках: проблема трансплантации институтов. М.: Наука, 2007.
20. *Полов В. В.* Три капельки воды. Заметки не Китаиста о Китае. М.: Дело, 2002.
21. Приватизация в России. Сборник нормативных документов и материалов. Ч. 1. М.: Юридическая литература, 1993.

22. Российский статистический ежегодник. М.: Госкомстат России, 2001.
23. Рутгайзер В. Приватизация в России: движение на ощупь // Вопросы экономики. 1993. № 10–12.
24. Сакс Д. Рыночная экономика и Россия. М.: Экономика, 1994.
25. Симачев Ю. Институт несостоятельности: основные тенденции в применении и сложившаяся «структура спроса» (взгляд экономиста) // Развитие спроса на правовое регулирование корпоративного управления в частном секторе. М.: Московский общественный научный фонд, 2003.
26. Стиглиц Дж. Многообразные институты, шире цели: движение к поствашингтонскому консенсусу // Вопросы экономики. 1998. Вып. 8.
27. Тамбовцев В. Институциональный рынок как механизм институциональных изменений // Общественные науки и современность. 2001. № 5.
28. Уильямсон О. И. Экономические институты капитализма. СПб.: Лениздат, 1996.
29. Ходжсон Дж. М. Жизнеспособность институциональной экономики. М.: Япония сегодня, 1997.
30. Ясин Е. Г. Российская экономика. Истоки и панорама рыночных реформ. М.: ГУ-ВШЭ, 2002.
31. Ясин Е. Г. Модернизация российской экономики. М.: ГУ-ВШЭ, 2002.
32. Aaron J. Growth and Institutions: A Review of the Evidence. The World Bank Research Observer. V. 15. No.1. 2000.
33. Arthur W. B. Self-Reinforcing Mechanisms in Economics // The Economy as an Evolving Complex System. Santa Fe: Addison-Wesley Publishing Company, 1988.
34. Berg A. The Logistics of Privatization in Poland // The Transition in Eastern Europe. Vol. 2: Restructuring. 1994.
35. Berkowitz D., Pistor K., Richard J.-F. The Transplant Effect // The American Journal of Comparative Law. 2003. Vol. 51 (1).
36. Blanchard O. The Economics of Post-Communist Transition. Oxford: Clarendon Press, 1997.
37. Blanchard O. and Kremer M. Disorganization // Quarterly Journal of Economics. 1996. № 112 (4).
38. Boycko M., Shleifer A., Vishny R. Privatizing Russia. Cambridge, MA: MIT Press, 1995.
39. Castanheira M. and Roland G. Optimal Speed of Transition: A General Equilibrium Analysis. XIth World Congress of the International Economic Association (Tunis, 18–22 December, 1995).
40. Dewatripont M., Roland G. The Design of Reform Package under Uncertainty // AER. 85. № 5.
41. Djankov S. Ownership Structure and Enterprise Restructuring in Six Newly Independent States // Comparative Economic Studies. XXXXI, 1: 75-95. 1999. Spring.
42. Economic Survey of Europe. Economic Commission for Europe. United Nations. № 1. N.Y. and Geneva, 2001.
43. Ellickson R. C. The market for social norms // American Law and Economic Review. 2001. Vol. 3. № 1.
44. Estrin S., Hanousek J., Kosenda K., Svejnar J. 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).
45. Gelb A., Hillman A. L., Ursprung H. W. Rents and the Transition. Background Paper. World Bank Development Report. 1996.
46. Hellman J. S. Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions // World Politics. January. 1998.

47. *Hellman J., Schankerman M.* Intervention, Corruption and Capture. The nexus between enterprises and the state // *Economics of Transition*. 2000. Vol. 8 (3).
48. *Jones D. C.* The Economic Effects of Privatization: Evidence from a Russian Panel // *Comparative Economic Studies*. XXXX 2: 75-102. 1998. Spring.
49. *La Porta R., Lopez-de-Salines F., Shleifer A.* Corporate Ownership Around The World. NBTR Working Paper Series. Working Paper 6625. 1998. <http://www.nber.org/papers/w6625>.
50. *Lambert-Mogiliansky A., Sonin K., Zhuravskaya E.* Political Capture of Bankruptcy in Transition. RECEP. Preprint. 2000. March 1.
51. *Lau B.H., Yingyi Qian, Roland G.* Reform without Losers: An Interpretation of China's Dual-Track Approach to Transition // *Journal of Political Economy*. 2000. № 108 (1).
52. *Lavigne M.* Introduction-Structural Transformation, Opening Up and Catching Up in Vietnam. *Comparative Economic Studies*. 2000. Vol. XLII. № 4.
53. *Lin J. K., Tao R., Liu M.* Decentralization, Deregulation and Economic Transition in China. 2003. <http://jlin.ccer.edu.cn/article/>.
54. *Liu D.* Changing Incentives of the Chinese Bureaucracy // *AEA Papers and Proceedings*. 1998. Vol. 88. № 2.
55. *McDonnell B. H.* Lessons from the Rise and (Possible) Fall of Chinese Township-Village Enterprises. University of Minnesota, Law School, Public Law and Legal Theory Research. Paper Series. Research Paper. № 03-13. 2004.
56. *Nelson R., Winter S.* An Evolutionary Theory of Economic Change. Cambridge: Harvard U.Press, 1982.
57. *Pejovich S.* The Market for Institutions vs. Capitalism by Fiat: The Case of Eastern Europe. *Kyklos*. 1994. Vol. 47. № 4.
58. *Persson T., Tabellini G.* Political Economics. Explaining Economic Policy. Ch. 13. Cambridge, Mass., The MIT Press, 2000.
59. *Qian Y.* 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 System as Challenge to New Institutional Economics» (Wallerfangen\ Saar. Germany; 1999, June 9–11)*.
60. *Qian Y.* How Reform Worked in China // *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*. Princeton University Press, 2003.
61. *Rodrick D.* Understanding Economic Policy Reform // *Journal of Economic Literature*. 1996. Vol. XXXIV.
62. *Roland G.* Transition and Economics. Politics, Markets and Firms. Cambridge, Mass.: MIT Press, 2000.
63. *Shleifer A.* Government in Transition // *European Economic Review*. 1997. № 41.
64. *Stiglitz J.* Capital Market Liberalization, Economic Growth and Instability // *World Development*. 2000. Vol. 28 (6).
65. *Stiglitz J.* Scan globally, reinvent locally: knowledge infrastructure and the localization of knowledge // *Banking on Knowledge. The Genesis of the Global Development Network*. 2000.
66. *Stiglitz J.* Distinguished Lecture on Economics in Government. The Private Uses of Public Interests: Incentives and Institutions // *Journal of Economic Perspectives*. 1998. Vol. 12. № 2. P. 3-22.
67. *Weitzman M., Hu C.* Chinese township village enterprises as vague defined cooperatives // *Journal of Comparative Economics*. 1994. № 18 (2).
68. World Bank. Russia: Fiscal Costs of Structural Reforms. Report № 30741-Ru. 2004.