

MPRA

Munich Personal RePEc Archive

Institutional Reform Strategies: Promising trajectories

Victor Polterovich

CEMI RAS

2006

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/22000/>
MPRA Paper No. 22000, posted 10. April 2010 07:20 UTC

СТРАТЕГИИ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ РЕФОРМ¹

Перспективные траектории

Виктор Меерович Полтерович

Академик РАН

Лаборатория «Математическая экономика»

Центральный экономико-математический институт

117418, г. Москва, Нахимовский проспект, 47, ком. 815

тел. (495) 124 68 46

факс (495) 718 96 15

e-mail: polterov@cemi.rssi.ru

Журнал «Экономика и математические методы», 2006, Т. 42, № 1, с. 3-18

Аннотация

Статья представляет собой первую часть работы, посвященной проблеме выбора стратегии институциональной реформы. Под стратегией понимается планируемая траектория изменения институтов во времени. Рассматриваются три типа стратегий: шоковая терапия, выращивание, стратегия промежуточных институтов. Вводится понятие перспективной траектории - имеющей высокие шансы на успех, благодаря выполнению определенных требований. Перспективная траектория должна быть согласована с ресурсными, технологическими и институциональными ограничениями и предусматривать встроенные механизмы, стимулирующие запланированные изменения институтов и предотвращающие возникновение дисфункций и институциональных ловушек. В частности, перспективная траектория должна принимать во внимание особенности гражданской культуры и политический механизм принятия решений о реформах, учитывать статическую и динамическую комплементарность институтов, сдерживать перераспределительную активность и предусматривать компенсации тем, кто мог бы проиграть в результате реформенных мероприятий. Необходимо, чтобы институциональные изменения поддерживались мерами по формированию благоприятных институциональных ожиданий и государственной политикой стимулирования роста.

Во второй части работы (Полтерович (2006)) предлагаемый аналитический аппарат будет использован для сопоставления реформ в Китае и в России.

¹ В основу настоящей работы положены идеи доклада, прочитанного автором в июне 2005 г. на VI Международном Российско - Китайском симпозиуме в г. Екатеринбурге. Пользуюсь случаем выразить благодарность его организаторам и участникам. Я чрезвычайно признателен также В.В. Попову за многочисленные обсуждения и ценные комментарии, а также Г. Б. Клейнеру, замечания которого немало способствовали улучшению рукописи.

1. ВВЕДЕНИЕ

В последние годы нарастает поток исследований, свидетельствующих, что фундаментальными причинами экономического роста являются институты и гражданская культура.² Таким образом, вопрос об их совершенствовании оказывается одной из центральных проблем экономической науки. Для полного ответа на него необходимо располагать общей теорией институционального развития. Имеется значительное число работ посвященных различным аспектам институциональной динамики.³ И все же мы пока не только мало знаем о закономерностях эволюции институтов, но не располагаем даже общей системой понятий, позволяющих ее описывать.

В настоящей работе сделана попытка продвинуться в этом направлении. Мы концентрируем внимание на динамике институтов⁴, порождаемой реформами, поскольку в последнее столетие именно реформы определяли институциональные изменения в большинстве стран.

Институциональное развитие, как и технологическое, включает две компоненты - инновационную, порождаемую в результате естественного отбора либо конструирования, и имитационную, возникающую вследствие заимствования (трансплантации) институтов из других институциональных систем.

Проблема трансплантации институтов исследовалась автором в работе 2001 г. (см. Полтерович (2001)). Ее исходный тезис состоял в том, что неудачи многих реформ проистекают из стремления заимствовать передовые институты из более развитых институциональных систем прежде, чем сформируются условия для их нормального функционирования. Было показано, что это стремление поддерживается благодаря необычной структуре рынка институтов, на котором происходит выбор трансплантата ("пересаживаемого образца"). Были изучены дисфункции трансплантированных институтов

² См., в частности, Норт (1997), Олсон (1998), Rodrik (1996), Knack, Keefer (1995), Попов (1998), Rodrik, Subramanian, Trebbi (2002), Acemoglu, Aghion, Zilibotti (2002a, b), Hillman, Swank (2000), Полтерович (2002), а также обзоры Aaron (2000), Shirley (2005), содержащие многочисленные ссылки.

³ См. Nelson, Winter (1982), Норт (1997), Acemoglu, Johnson, Robinson (2004), North (2005), Олейник (2000) Полтерович (1999, 2001), Гринберг, Рубинштейн (2000), Клейнер (2004); история вопроса и обзор ряда результатов содержится в Shirley (2005). См. также другие статьи из раздела 7 недавно вышедшего справочного издания Menard, Schirly (eds.) (2005).

(атрофия, перерождение, отторжение, институциональный конфликт), рассмотрены различные стратегии трансплантации (шоковая терапия, выращивание, стратегия промежуточных институтов), проблема выбора трансплантата и создания инфраструктуры трансплантации. Ниже мы воспользуемся тем, что, как отмечалось в цитируемой работе, большинство перечисленных понятий применимы к институциональным траекториям независимо от того, возникли ли они в результате заимствования или конструирования⁵.

Основная задача реформирования трактуется нами как проблема выбора перспективной траектории – последовательности институтов, удовлетворяющей определенным требованиям и потому имеющей высокие шансы на успех. Для описания множества возможных траекторий необходимо задать институциональное пространство, в котором происходит движение. Здесь исследователя поджидают серьезные трудности. На многочисленных примерах мы показываем, что выбор такого пространства является нетривиальной задачей; он в значительной мере предопределяет характер решения всей проблемы реформирования.

В конце восьмидесятых – начале девяностых годов прошлого века шли интенсивные дебаты по поводу того, следует ли догоняющим странам, реформируя свои институты, использовать «шоковую терапию» или «градуалистский подход» (см. ссылки и обсуждение в Roland (2000), Полтерович (2005a)). В рамках развиваемой ниже точки зрения на реформы очевидно, что шоковая терапия⁶, как бы ни понимать этот термин, - стратегия, порождающая очень частный вид институциональных траекторий, который может оказаться приемлемым лишь при весьма специальных обстоятельствах. Что касается градуализма, то его содержательная трактовка как раз и приводит к упомянутой выше проблеме выбора. В контексте перехода к рынку эта проблема напоминает известную задачу оптимального управления с закрепленными концами: начальное состояние институтов определено, а

⁴ Под институтом здесь понимается совокупность норм поведения, образующих определенную целостность (Ходжсон (1997)).

⁵ Эти идеи использовались и развивались в работах Иншаков, Фролов (2002), Клейнер (2004), Старков (2004), Полтерович, Старков, Черных (2005), Кузьминов и др. (2005), Сухарев (2005).

⁶ Под шоковой терапией иногда понимают просто быстрое проведение реформ, иногда – одновременное проведение нескольких реформ, а в некоторых случаях – непосредственное внедрение института, сильно отличающегося от имеющихся в системе.

конечное представляет собой желаемую совокупность институтов современного развитого рынка. Вопрос мог бы состоять в том, какие промежуточные институты следует создавать в каждый момент времени, чтобы максимизировать целевой функционал (например, интегральное благосостояние).

Некоторые частные модели такого рода рассматривались в литературе (см. Castanheira, Roland. (1995)). Однако при нынешнем уровне наших знаний вряд ли можно надеяться на сколько-нибудь точный расчет динамики реформ. И для теории, и для практических решений весьма важно понять хотя бы общую структуру задачи реформирования, характер ограничений и принципы построения перспективных (не обязательно - оптимальных) институциональных траекторий. Ниже, опираясь на статью Полтерович (2005a), мы попытаемся дать список требований, которым такая траектория должна удовлетворять. В качестве теста для частичной проверки развиваемой теории мы сопоставляем стратегии реформ, осуществлявшихся в Китае и в России в конце прошедшего века.

Вопрос о том, почему реформы в Китае были столь успешны, а в большинстве других стран с переходной экономикой привели к столь глубокому спаду, представляет значительный интерес сам по себе. Попыткам ответа на него посвящено значительное число работ (см., в частности, Cao, Fan, Woo (1997), Qian (1999a,b, 2003), McDonnell (2004), Гельбрас (2001), May (2005)). Мы показываем, что китайские реформаторы фактически следовали теоретическим рекомендациям (видимо, не подозревая об этом) и строили перспективные институциональные траектории, а российские – нет. Этот факт, с одной стороны, объясняет разницу в результатах реформ, а с другой - является важным аргументом в пользу излагаемой теории. Отметим, что предлагаемый нами подход в ряде аспектов близок к использованному в работе Qian (2003). Автор опирается на понятие «переходной институциональной формы», близкое к понятию «промежуточного института», и обращает внимание на элементы китайской политики реформ (увеличение эффективности институтов, улучшение положения основных экономических агентов, комплементарность вводимых и существующих институтов), обеспечивших успех. Система предлагаемых ниже понятий и требований к перспективным траекториям является более общей и полной.

Дальнейшее изложение построено следующим образом. Мы вводим основные понятия и детально рассматриваем три стратегии реформирования, показывая, что и шоковая терапия, и выращивание обладают существенными недостатками, которые могут быть преодолены в рамках стратегии промежуточных институтов. Затем формулируются и обосновываются одиннадцать требований, которым должны удовлетворять перспективные институциональные траектории. В заключение выдвигается идея создания сектора институциональных исследований и разработок - сети организаций, занимающихся изучением, трансплантацией и конструированием институтов и проектированием реформ; подчеркивается необходимость введения стандарта на институциональное проектирование с тем, чтобы добиться высокого качества разрабатываемых институциональных траекторий (Полтерович (2005b)).

Во второй части работы (Полтерович (2006)) предлагаемый аналитический аппарат будет использован для сопоставления реформ в Китае и в России. Мы покажем, что китайские реформаторы в противоположность российским следовали приведенным рекомендациям, выбирая в качестве стратегий перспективные траектории. Этот факт, с одной стороны, объясняет различие в результатах реформ, а с другой - является аргументом в пользу предлагаемой теории.

2. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ТРАЕКТОРИИ

2.1. Естественный отбор и реформы.

Институциональные траектории описывают изменение той или иной совокупности институтов во 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.

Следует различать два принципиально различных механизма, порождающих траектории изменения институтов. Первый из них можно назвать **локальным поиском**. Он, как правило, осуществляется за счет малых ("локальных") институциональных инноваций, "пробных шагов", при этом долгосрочные цели не играют существенной роли. Если инновация оказалась

жизнеспособной, выдержала конкуренцию с другими институтами, реализующими аналогичные функции, она закрепляется. В противном случае происходит ее корректировка, либо возврат к старой модели. Последовательность инноваций возникает спонтанно, не следуя какому-либо явному плану. Хотя каждая инновация имеет своих авторов и свои обоснования, так что на микроуровне локальный поиск кажется целенаправленным, на макроуровне он предстает как процесс **естественного отбора** (Alchian (1950), Норт (1997)).

При локальном поиске не только инновации, но и оценки их жизнеспособности (эффективности) локальны, поскольку опираются на опыт, ограниченный и во времени, и в пространстве внешних возмущений. Поэтому накопление, казалось бы, положительных изменений может привести к неэффективной институциональной конструкции. Этот тезис подтверждается многочисленными примерами институциональных ловушек (Полтерович (1999)).

Второй тип траекторий возникает в результате **целенаправленного институционального строительства**, он характерен для **реформ**, проводимых государством.

Реформа - это целенаправленное изменение некоторой совокупности институтов, предполагающее присутствие в экономической системе агентов, которые разрабатывают и реализуют план трансформации. Реформы, а не естественный отбор, стали основным механизмом развития институтов в 20-21 веках. Впрочем, согласно К. Поланьи, государство играло решающую роль в выборе направлений институционального развития на протяжении всей истории капитализма.

В теории управления используются два способа описания траекторий - как функций времени и как функций состояния. В последнем случае правило, определяющее траекторию, указывает направление движения или (в случае дискретного времени) изменение на следующем шаге в зависимости от текущего состояния системы. Планирование институциональных изменений происходит в условиях сильной неопределенности, поэтому для стратегий реформ больше подходит второй способ описания.

Разумеется, на практике реализуются комбинации описанных "чистых" стратегий. Планы реформ, как правило, не разрабатываются в деталях, а их

результаты на каждом шаге отличаются от прогнозируемых. Поэтому естественный отбор и реформы дополняют друг друга. С одной стороны, отыскание эффективных траекторий требует использования элементов локального поиска. С другой стороны, эффективность локального поиска можно повысить, если "пробные шаги" достаточно продуманы и используют опыт более развитых социальных систем.

2.2. Конструирование и трансплантация.

Реформатор ставит перед собой задачу построить институт (или систему институтов) того или иного типа и для ее решения выбирает институциональную траекторию - последовательность **промежуточных институтов** (Полтерович (2001)), ведущую к намеченной цели⁷.

Следует различать два принципиально различных способа генерации целевого и промежуточных институтов: **конструирование**, т.е. создание принципиально новых институтов, **и трансплантацию** - заимствование институтов из других, как правило, более передовых систем. (см. La Porta at al (1998), Berkovitz at al (1999), Олейник (2000), Полтерович (2001)). На практике нередко используется их сочетание. Плановая экономика является, пожалуй, наиболее впечатляющим примером сконструированной системы институтов.

Начальной точкой траектории может служить либо существующий, либо сконструированный, либо заимствованный институт.

2.3. Институциональное экспериментирование.

Институциональное экспериментирование является важным методом отбора институциональных инноваций, применимым в рамках обоих подходов к реформам - и при конструировании и при трансплантации. Жизнеспособность и эффективность любого института зависят от особенностей существующей институциональной системы и доминирующих культурных стереотипов. Заранее трудно определить, как и в какой мере характеристики институциональной и культурной среды повлияют на функционирование нового института. Если внедренный институт окажется дисфункциональным,

⁷ Разумеется, в теории институциональная траектория может быть бесконечной; не обязательно предполагать наличие финального, целевого института.

обществу может быть нанесен серьезный ущерб. Цель институционального эксперимента - сократить возможные издержки.

Институциональную и культурную среду, как правило, нельзя воспроизвести в лаборатории. Поэтому институциональный эксперимент (за исключением очень простых институтов, таких как аукционы) проводится в реальных условиях. С этой целью выделяется тот или иной сегмент народного хозяйства, например, отрасль или регион, где внедряется соответствующий институт. В 1984 г. в СССР проводился, так называемый, широкомасштабный эксперимент, в рамках которого права предприятий нескольких отраслей были значительно расширены. Региональное институциональное экспериментирование широко использовалось при реформировании китайской экономики (см. ниже).

3. СТРАТЕГИИ РЕФОРМ

3.1. Шоковая терапия.

Рациональный выбор и реализация институциональных траекторий - центральная проблема теории реформ. К сожалению, она не только мало исследована, но чаще всего даже не осознается реформаторами - практиками. Во многих случаях, особенно в догоняющих странах, применяется "вырожденный" вариант – «**шоковая терапия**», единовременное радикальное изменение системы институтов. Обычно речь идет о непосредственном заимствовании институтов из более развитой системы путем принятия соответствующих законов. Тот факт, что они «уже доказали свою эффективность», служит основой для неоправданных ожиданий.

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 (Boysko, Shleifer, Vishny (1995)), в то время как при градуалистском подходе возникает опасность формирования ловушки частичных реформ (Hellman (1998)).

Эти, на первый взгляд, убедительные аргументы в большинстве практических ситуаций оказываются несостоятельными.

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 ошибок⁸. Кроме того, сильно неравновесный переходный процесс стимулирует перераспределительную активность. Все это приводит к значительным издержкам и массовому недовольству (Полтерович, 2005с).

Наконец, в четвертых, группы населения, проигрывающие в результате реформ, нередко имеют возможность замедлить или даже блокировать их

⁸ Совсем недавний пример: в результате административной реформы 2004 г. ряд функций по обслуживанию населения были переданы с уровня российских министерств на уровень вновь

реализацию, несмотря на принятие парламентом новых законов, а стремление реформаторов обеспечить необратимость реформ любой ценой ведет к усугублению ошибок. Конечно, надо считаться с опасностью отклонения от запланированной институциональной траектории и, в частности, с возможностью возникновения ловушки частичных реформ. Однако, как будет показано ниже, существуют методы, позволяющие значительно уменьшить эту опасность (см. также Qian (2003)).

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

3.2. Выращивание институтов.

Стратегия выращивания институтов (Полтерович (2001)) 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

созданных агентств. Непосредственным следствием реформы стало резкое ухудшение качества обслуживания из-за ведомственной неразберихи.

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 таких в России в период чековой приватизации 1993-1994 гг. послужило одной из причин драматического спада производства.

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

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

Китайская стратегия дуальной либерализации цен (dual track liberalization) является примером управляемого выращивания. В этом случае уменьшающиеся плановые задания служили управляющими параметрами, с их помощью ускорялись реформы (см. ниже).

3.3. Общий случай: 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 институтов⁹ – наиболее сложная и гибкая, использует все разнообразие инструментов. Ориентирами для

⁹ В работе Полтерович (2001) различались промежуточные и вспомогательные институты; к последним относились институты, специально создаваемые для проведения реформ. Здесь мы включаем вспомогательные институты в число промежуточных.

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 пятьдесят лет удалось из развивающихся стать развитыми, не ограничивались заимствованиями, а существенно опирались на институциональные инновации, адекватные собственной культуре и историческому опыту.

Движение вдоль институциональной траектории определяется не только внешними факторами, но и внутренней логикой саморазвития: каждый институт воздействует на массовую культуру и человеческий капитал, создавая условия для внедрения более передовых форм. Назначение промежуточных институтов может состоять не в том, чтобы служить «ростками» более современных форм, а в том, чтобы, ослабив 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 работе Астапович (2003) приведен яркий пример превосходства стратегии промежуточных институтов над шоковой терапией. В 1992 г. банки Венгрии и Польши испытывали трудности из-за большого количества просроченных кредитов, выданных неплатежеспособным предприятиям. Венгры приняли очень жесткий закон о банкротстве. Сразу же после этого суды (не имевшие опыта принятия подобных решений) оказались переполнены делами о банкротстве, разразился банковский кризис. Правительство было вынуждено субсидировать банки, но население уже не доверяло им.

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

4. ПЕРСПЕКТИВНЫЕ ТРАЕКТОРИИ: ОДИННАДЦАТЬ УСЛОВИЙ

4.1. Выбор институционального пространства.

Для того чтобы задать институциональные траектории, необходимо выбрать подходящее институциональное пространство, т. е. описать множество институтов, допускающих преобразования, ведущие к намеченной цели. За этим, на первый взгляд, чисто формальным требованием, стоит глубоко содержательная, более того - практическая проблема, решение которой во многом предопределяет характер проводимой реформы.

Представим себе систему, где в качестве плановых цен установлены цены конкурентного равновесия, и фирмы не имеют рыночной власти. Тогда либерализацию можно осуществить мгновенно, и цены при этом не изменятся. Подобный пример шоковой терапии без шока показывает, что при выборе стратегии реформ необходимо учитывать масштаб изменения макро- и микропараметров системы в результате институциональных преобразований (см., например, Попов (1998)). Чем меньше ожидаемые изменения, тем больше оснований для быстрых реформ и тем меньше потребность в промежуточных институтах.

Многие реформы кажутся целостными, неделимыми мероприятиями лишь на первый взгляд, в действительности они могут быть разделены на этапы и блоки и притом различными способами. Тем самым частично формируется институциональное пространство.

Разрабатывая стратегию реформ, следовало бы из многих мыслимых траекторий выбрать ту, которая максимизирует выбранный критерий оптимальности. Однако такая формулировка проблемы реформирования кажется нереалистичной. Трудности возникают не только при задании критерия. Для содержательной постановки задачи на оптимум необходимо располагать регулярным и достаточно универсальным способом построения институциональных траекторий. Такой способ нам не известен, скорей всего, его просто не существует. Проектирование институциональных траекторий – творческий процесс, а процессы создания нового в институциональной сфере, как и в технике, вряд ли поддаются унификации. Поэтому в настоящей работе мы следуем менее амбициозному подходу, ограничиваясь формулировкой

важнейших требований к институциональной траектории, при выполнении которых велика вероятность достижения намеченного результата. Траектории, удовлетворяющие предлагаемому ниже перечню таких требований, мы называем перспективными.

Важнейшее условие перспективности траектории состоит в том, что составляющие ее промежуточные институты должны быть согласованы с ресурсными, технологическими, культурными, политическими, и другими институциональными ограничениями. В противном случае внедренный институт может стать дисфункциональным – атрофироваться, переродиться или оказаться неэффективным из-за институционального конфликта (Полтерович (2001)). Ниже описаны типы ограничений, являющиеся, на наш взгляд, наиболее важными.

4.2. Ресурсные ограничения.

Задача отыскания оптимального плана реформ в простейшем варианте формализуется следующим образом. Рассмотрим стандартную динамическую модель, например, модель Рамсея, где в каждый момент выбирается объем ресурсов, направляемых на потребление и на расширение производства. Модифицируем модель, включив в нее описание того, как инвестиции в реформы влияют на эффективность производства. Если это удалось, то возникает задача оптимального управления в (параметризованном) пространстве институциональных траекторий. Этот подход приводит к конструкциям, близким к моделям экономики с техническим прогрессом.

Подобная модель была предложена Кастаньейрой и Роланом (Castanheira, Roland. (1995) применительно к проблеме приватизации. Авторы предположили, что приватизация предприятий требует инвестиций и приводит к росту эффективности¹⁰. Траектории модифицированной модели определяются изменением во времени двух традиционных параметров - объемами потребления и накопленного капитала - и, кроме того, динамической институциональной переменной - долей приватизированных предприятий, возрастающей во времени.

¹⁰ Эта последняя гипотеза не вполне соответствует реальности.

Подобный взгляд на реформы как на проект, требующий капиталовложений, немедленно ведет к заключению, что "шоковая терапия" может быть оптимальной стратегией лишь в относительно редких, вырожденных случаях.

Естественно, возникает вопрос о расчете эффективности проектов реформ на основе сопоставления ожидаемых издержек и выгод. Соответствующая методика пока не разработана, однако первые попытки показывают, что такие расчеты возможны (World Bank (2004)).

Из наличия ресурсных ограничений и альтернативных возможностей использования ресурсов немедленно следует, что проводить слишком много реформ одновременно нецелесообразно, чрезмерно высокие темп и масштабы преобразований неизбежно ведут к снижению благосостояния (Полтерович (2005a)).

4.3. Технологические ограничения.

Проектируя реформы, следует учитывать уровень технологического развития страны. Так, современные рынки ценных бумаг трудно представить себе без современных средств связи (хотя, видимо, еще большую роль играет достаточно высокий уровень доверия). Приведем менее очевидный пример. Электрические и газовые системы в большинстве стран в течение длительного периода контролировались государством, и лишь сравнительно недавно начались реформы (не всегда удачные - вспомним калифорнийский кризис 2000-2001 гг.), предусматривавшие отделение производства от распределительных сетей и возможность заключения контрактов между поставщиками и потребителями по свободным ценам. Почему реформы не были проведены раньше? Правдоподобный ответ на этот вопрос состоит в следующем. Для того, чтобы децентрализация была эффективной, необходимо не только достаточно большое количество производителей, но и достаточно высокая плотность и пропускная способность сетей. В противном случае она может привести к высокому уровню монополизации и лишь ухудшит ситуацию

¹¹. Периодические отключения электроэнергии в регионах США, сопровождавшиеся в некоторых случаях ростом цен на электроэнергию в 300

¹¹ Это один из выводов, полученных в результате работы, совместной с С.Я. Чернавским, по анализу институтов рынка газа.

(!) раз, начались после принятия Конгрессом США в 1992 г. закона о дерегулировании рынка электроэнергии. Причиной кризисов стали возросшие возможности выбора поставщика и, как следствие, увеличение нагрузки, с которой энергетическая система не справлялась.

4.4. Особенности гражданской культуры и человеческий капитал.

Роли гражданской культуры в становлении институтов посвящена обширная литература (см. обзор и ссылки в Keefer, Knack (2005), Hillman, Swank (2000)).

В целом ряде работ подчеркивается и анализируется влияние культурных факторов на ход российских реформ (см., в частности, Ослунд (1996), Олсон (1998), Олейник (1997, 1998), Hellman at al.(2000), Левада (2000), Заславская (2002), Полтерович (2002)). В этом разделе мы ограничимся лишь перечислением нескольких примеров такого влияния.

Реформируя общественный сектор (в частности, сокращая государственные расходы) необходимо принимать во внимание степень патерналистских ожиданий. Пренебрежение массовыми ожиданиями вызовет сопротивление реформам и, скорей всего, приведет к их неэффективности.

Высокий уровень доверия граждан и предпринимателей друг к другу и к государству необходим для успешного функционирования передовых кредитно-финансовых институтов. Попытки трансплантировать такие институты, в частности, современные ипотечные институты в недостаточно развитую культурную среду обречены на неудачу (Полтерович, Старков, Черных (2005)).

Низкий уровень доверия граждан России друг другу, оказывает непосредственное влияние на структуры управления, порождая необходимость дополнительных контрольных звеньев. В частности, разделение функций собственника и управляющего оказывается слишком рискованным. В компаниях приходится вводить специальный институт «кураторов менеджмента», который, дублируя управленческую структуру верхнего уровня, обеспечивал бы работу менеджеров в интересах собственника (Константинов, Липсиц, Филонович (2002)).

Массовое неверие в справедливость и силу закона делает девиационное поведение рутинным, что ведет к формированию масштабной теневой

экономики. Реформируя налоговую систему, необходимо учитывать это обстоятельство.

Советское государство, делегируя часть своих социальных функций на уровень предприятия, способствовало формированию рабочего коллективизма, представления о том, что фактическим собственником предприятия является трудовой коллектив. Этот культурный феномен существенно повлиял на результаты приватизации в России, а попытки игнорировать его при формировании схемы массовой приватизации, привели к дополнительным издержкам, замедлили процесс реструктуризации предприятий (Полтерович 1993, 1999).

Совокупность знаний и навыков, которыми обладают экономические агенты, и рутин, которым они следуют – все то, что объединяется термином «человеческий капитал» - должно быть учтено при выборе институциональных траекторий. Рынок не может быть эффективным, если менеджеры не имеют представления о маркетинге (как это было в России в начале 1992 г.), финансовые институты не могут развиваться в обществе, где вкладчики не умеют оценивать риски (вспомним пирамиду МММ). Институциональные реформы тесно связаны с относительно медленным процессом изменения массовой культуры. Это одна из важнейших причин, в силу которых необходимо использовать промежуточные институты.

Вопрос о том, в какой мере возможности тех или иных институциональных изменений определяются культурными факторами, достаточно сложен и нуждается в детальном изучении. В этом отношении весьма полезными представляются появившиеся в последние годы эмпирические исследования спроса на институты (Гуриев и др. (2002), Голикова и др. (2003)). Следует, однако, учитывать, что, как показывает опыт маркетинговых исследований, выражаемые в опросах намерения являются весьма слабой основой для прогнозирования реального поведения. Исследования спроса на институты целесообразно сочетать с институциональным экспериментом.

4.5. Политические ограничения: принятие решений о проведении реформ.

Формализация проблемы реформирования как стандартной задачи оптимального управления в пространстве институциональных траекторий не учитывает, что решения о проведении реформ принимаются отнюдь не теми, кто их планирует. Для того чтобы программа реформ могла быть реализована, ее разработчик должен привлечь во внимание соответствующий политический механизм и расклад политических сил. Это существенно усложняет модель, которая теперь приобретает теоретико-игровой характер.

Если решение о реформах принимается большинством голосов и результаты известны точно, то политический механизм отражается в задаче дополнительным ограничением: большинство должно выиграть в результате преобразований. В условиях неопределенности ситуация усложняется.

Во-первых, даже если известно, что реформа выгодна всем сторонам, они могут не достичь согласия при распределении выигрыша. В результате реформа не состоится (Дрэйзен (1995)). Далее, поскольку реформа может быть отменена, политический механизм должен санкционировать не только ее инициацию, но и продолжение. Чтобы проиллюстрировать этот важный момент, рассмотрим ситуацию, когда решение принимается большинством одинаковых агентов. В результате реформы агент выигрывает 10 ед. с вероятностью $1/10$ и проигрывает 1 ед. с вероятностью $9/10$. Через год после начала реформы до того, как реализуется ее результат, информация о нем становится известной каждому, и проводится голосование о целесообразности продолжения реформы. В этой ситуации каждому агенту (нейтральному к риску) хотелось бы начать реформу, поскольку ожидаемое значение выигрыша положительно. Однако, если агентов достаточно много, то около $9/10$ из них через год обнаружат, что в случае продолжения реформы они окажутся в проигрыше, а значит, проголосуют против продолжения реформы. В этом случае каждый будет нести потери, связанные с началом и отменой реформы. Проведя этот анализ, рациональный агент проголосует против реформы с самого начала, несмотря на то, что она обеспечивает совокупный выигрыш (Fernandez, Rodrik (1991), Roland (2000)).

Поскольку современные системы принятия политических решений достаточно сложны, их учет может представлять значительные трудности.

Отметим, что в обоих рассмотренных примерах реформы могли бы быть реализованы, если бы существовал механизм эффективного перераспределения выигрыша между участниками. Такой механизм весьма желателен для успеха реформ (см. ниже раздел 4.9).

До сих пор мы говорили о политических ограничениях, предполагая, что решение о реформе принимается в рамках того или иного соревновательного механизма. Однако во всех странах «экономического чуда» и в ряде других экономик, добившихся успеха в модернизации (таких, как Чили или Португалия) основы рыночной экономики закладывались в условиях жесткой политической системы при незначительной роли парламентских процедур. На самом деле, для соблюдения политических ограничений важнее всего стабильная политическая власть, ориентированная на поддержание законности и достижение благосостояния, а не на решение геополитических задач или перераспределение собственности¹². В этом случае появляется надежда на рациональный выбор институциональной траектории. Шансы на установление такой власти без демократии невелики, однако их немного и у незрелой демократии: быстрая демократизация при плохих институтах ведет к их дальнейшему ухудшению и замедлению экономического роста (Polterovich, Popov (2003), Полтерович (2005с)).

4.6. Комплементарность институтов и последовательность реформ.

Разные институты связаны друг с другом, некоторые из них являются предпосылкой для нормального функционирования других. Связи эти не всегда очевидны и часто не принимаются во внимание. Демократизация может способствовать экономическому росту лишь при достаточно высоком уровне законности (Polterovich., Popov (2003)). Приватизация не имеет смысла, если частная собственность не защищена. Закон о банкротстве не может работать в условиях кризиса неплатежей (Полтерович (1993, 2001)).

Говоря о связях между институтами в контексте реформ, необходимо иметь в виду два аспекта. Во-первых, необходимо обеспечить совместимость внедряемых институтов и уже существующих. Во-вторых, необходимо учитывать связи между институтами при выборе последовательности реформ

¹² Отметим, что стабильность политической власти в восточно-азиатских странах экономического чуда поддерживалась оккупационными властями.

или этапов той или иной реформы. Как правило, рассматривают лишь статические связи между внедряемыми институтами, при этом не принимают во внимание их взаимовлияние в переходных реформенных процессах. Это приводит к серьезным ошибкам. Проводимые реформы, как правило, положительно комплементарны в статике: будучи завершены, они дополняют друг друга (Roland (2000)). 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 (Полтерович (1999, 2005a)).

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

4.7. Ослабление ограничений вдоль траектории.

Необходимость в стратегии промежуточных институтов возникает из-за того, что наиболее продвинутые институты не могут быть внедрены на ранних стадиях реформ, поскольку они не удовлетворяют ресурсным, политическим, культурным, либо технологическим ограничениям. Чтобы их реализация стала возможной, ограничения должны быть ослаблены.

Не следует думать, что эффективные институты обязательно должны быть «выращены» из более примитивных форм. Назначение промежуточных институтов может состоять не в том, чтобы служить «ростками» более современных форм, а в том, чтобы, ослабив ограничения, создать условия для

их успешного функционирования. Иногда промежуточные институты выполняют обе функции.

Поясним эту мысль. Как показано в Полтерович, Старков, Черных (2005) при создании рынка жилищного кредитования целесообразно начинать с внедрения промежуточного института - стройсберкасс, в рамках которых схема выдачи и возврата кредита зависит от плана сбережений, а субсидии на сбережения, выплачиваемые из бюджета, способствуют привлечению групп населения со средними доходами. Являясь школой ссудно-сберегательного поведения и источником кредитных историй для широких масс, эти институты создают условия для развития банковской ипотеки. Последняя, как правило, существует одновременно со стройсберкассами, но начинает быстро развиваться лишь после того, как стройсберкассы привлекут достаточное количество заемщиков на кредитный рынок. По мере того, как население и банки начинают все больше доверять друг другу, банковская маржа уменьшается. Благодаря этому и общему росту благосостояния правительство может уменьшить субсидии. Стройсберкассы теряют свою привлекательность и вынужденно преобразуются в специализированные банки. Это пример того, как промежуточный институт способствует росту эффективности по двум каналам (см. Полтерович, Старков (2005)). Другим примером могут служить муниципальные предприятия в Китае (Полтерович (2006)).

4.8. Сдерживание перераспределительной активности.

Любая экономическая реформа приводит к изменению поля возможностей для хозяйствующих субъектов. Если возникают новые ограничения, то создаются и новые привилегированные позиции, что может интенсифицировать перераспределительную активность. Рентные доходы, связанные с процессом институциональной трансформации, называют переходной рентой (Полтерович, 1999). 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.

На начальном этапе реформ практически во всех переходных экономиках наблюдался рост перераспределительной активности: увеличивалась доля теневого сектора, росли коррупция и преступность (Johnson, Kaufman, Shleifer

(1997), Hellman et al (2000)). Становление рынка сопровождалось эскалацией издержек состязания, связанных с лоббированием, ценовой конкуренцией, ожесточенной борьбой за контроль над рынком, многочисленными захватами и поглощениями, ростом затрат на рекламу. Политические и экономические реформы в странах Африки и Латинской Америки также стимулировали процессы перераспределения¹³.

Реформатор должен спроектировать¹⁴ институциональную траекторию так, чтобы сдерживать процессы перераспределения. Как показывает опыт успешных экономик, адекватный государственный контроль, правильный выбор темпа и последовательности реформ, налогообложение, обеспечивающее изъятие переходной ренты, регулируемое перераспределение, обеспечивающее компенсации потерь, позволяют достичь этой цели.

4.9. Формирование благоприятных институциональных ожиданий и стимулирование движения вдоль траектории.

Движение по запланированной институциональной траектории редко происходит автоматически, поэтому стратегия выращивания в чистом виде обычно не приводит к успеху. Стратегия реформ должна предусматривать не только своевременное изменение законодательства и государственную поддержку новым институтам, но и встроенную систему стимулов, обеспечивающих стремление экономических агентов способствовать или, по крайней мере, не препятствовать планируемым изменениям. Существует, в частности, опасность возникновения сильного лобби, заинтересованного в сохранении промежуточного института, сформировавшегося на определенном этапе, и препятствующего дальнейшим изменениям. В результате может возникнуть ловушка частичной реформы¹⁵ (Hellman (1998)). Примером такого неудачного промежуточного института является плоская шкала подоходного

¹³ Детальный анализ влияния реформ на перераспределительные процессы содержится в Полтерович (2005с).

¹⁴ Мы используем термин «проектирование реформ» как более общий, нежели «конструирование». Проектирование включает в себя трансплантацию, конструирование, институциональный эксперимент.

¹⁵ Ловушка частичной реформы - специальный случай институциональной ловушки, поддерживаемой механизмами координации, обучения, сопряжения и культурной инерции. Так, механизм координации является следствием того, что сила лобби растет при увеличении числа агентов, предпочитающих промежуточный институт, и одновременно растут индивидуальные издержки противостояния этому лобби.

налога, введенная в России в 2000 г. Это изменение должно было способствовать уменьшению теневой активности и увеличению поступлений в бюджет. Цель не была достигнута: статистические данные свидетельствуют о том, что в последующие годы доля собираемого подоходного налога в доходах населения существенно не изменилась. Более того, плоский налог, видимо, способствовал росту неравенства, и наверняка будет препятствовать его уменьшению в будущем, тем самым отрицательно воздействуя на экономический рост. Однако теперь уже отказаться от него трудно, поскольку он выгоден наиболее влиятельной части населения, в том числе, законодателям.

Чтобы выбранная стратегия была реализуема, она должна на каждом этапе создавать спрос на дальнейшие институциональные изменения, формируя соответствующие институциональные ожидания. Все требования из приведенного выше списка связаны с достижением этой цели. Успех на каждом этапе создает кредит доверия, а меры, ограничивающие процессы перераспределения, снижают выгоды от перераспределительной активности. Тем не менее, даже при выполнении этих требований успех не гарантирован. Промежуточные институты несовершенны и, значит, создают возможности для присвоения ренты. Необходимо правильно выбрать темп изменений, чтобы, с одной стороны, не внедрять новые институты, прежде чем в результате ослабления ограничений возникнут надлежащие условия, а с другой - не дать сформироваться лоббистским группам, заинтересованным в отклонении от выбранной институциональной траектории.

Чрезвычайно важно формировать благоприятные ожидания о результатах реформ. Решение этой задачи существенно облегчается, если проекты реформ создаются на регулярной основе в соответствии с определенным регламентом и имеются регулярные каналы их обсуждения, как в экспертной среде, так и на массовом уровне. В Японии, Южной Корее, послевоенной Франции основой такой системы формирования ожиданий, выработки консенсуса и координации действий служила система индикативного планирования (Cazes (1990), Sato (1990)). Те же функции выполняет система планирования в современном Китае¹⁶. В частности, информация о том, что выгода, которую агенты могли бы получить за счет несовершенства промежуточного института, будет

¹⁶ В странах с жесткой системой планирования она постепенно выродилась в систему «производства» нереалистичных планов.

уменьшаться, влияет на выбор их стратегий, снижая вероятность возникновения институциональных ловушек¹⁷.

4.10. Парето – улучшение и компенсация потерь.

Как правило, в результате шокового институционального изменения одни группы экономических агентов выигрывают, а другие – проигрывают. Проигрывающие, даже будучи в меньшинстве, нередко способны воспрепятствовать реформе или принципиально исказить ее идеи при практической реализации. (Rodrik (1996), Blanchard (1997), Roland (2000), Полтерович (2005a,c)). Планируя институциональную траекторию, реформатор должен стремиться к тому, чтобы при движении вдоль нее ни одна из значительных социальных групп не проигрывала¹⁸. Траекторию, удовлетворяющую этому требованию, естественно назвать Парето – улучшающей.

Лишь в редких случаях его удается выполнить без использования рычагов социальной и промышленной политики, обеспечивающих компенсацию ущерба от реформ тем, кто в противном случае оказался бы в проигрыше. Использование управляемых процессов перераспределения в данном случае способствует сдерживанию стихийных перераспределительных процессов, ведущих, в частности, к формированию теневой экономики, росту преступности и связанных с гораздо большими издержками.

Парето – улучшающие траектории существуют не всегда. Кроме того, даже Парето – улучшающая траектория может оказаться нереализуемой, если агенты не согласны с распределением совокупного выигрыша (Дрэйзен (1995)). Поэтому государство должно стремиться к организации диалога между различными социальными группами для отыскания решений, максимально близких к консенсусу.

Таким образом, стратегия реформ должна предусматривать компенсацию потерь, по крайней мере, частичную, основным группам экономических агентов, которые могли бы проиграть вследствие институциональных

¹⁷ Отметим, что понятия дисфункции и институциональной ловушки – разные характеристики неэффективных институтов. В первом случае речь идет о неэффективности по сравнению с «нормальным» функционированием того же института, а во втором – по сравнению с другим институтом, образующим другое равновесие при тех же внешних условиях.

изменений, осуществляемых государством. Это требование преследует три основные цели: обеспечение поддержки реформ, сдерживание поиска ренты, достижение справедливого распределения. Разумеется, интегральные выгоды от реформы не должны превосходить интегральных издержек. К сожалению, выполнение последнего условия трудно проверить из-за неточности или даже невозможности измерения выгод и издержек.

4.11. Использование инструментов стимулирования роста.

Как отмечалось выше, 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 (Полтерович (2005с)). 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 (Балацкий (2002), Полтерович (2002)). Разумеется, при плохих институтах успех государственной политики отнюдь не гарантирован, но в противном случае шансов на успех не остается вовсе.

4.12. Перспективные траектории.

Подводя итог проведенному выше анализу, введем центральное понятие данной работы.

Напомним, что мы рассматриваем траектории, которые соединяют в институциональном пространстве действующие институты с желаемыми, более эффективными в долгосрочном периоде. Будем, кроме того, предполагать, что

¹⁸ Желательно, конечно, чтобы ни один индивид не проигрывал, но такое требование вряд ли выполнимо.

для каждой из рассматриваемых институциональных траекторий оценка¹⁹ интегральные выгоды от совокупности изменений выше оценки интегральных издержек. 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.

Чтобы сделать понятие перспективной траектории более операциональным, нужно уточнить, о каких институциональных ограничениях и встроенных механизмах идет речь. Нижеследующий список содержит, на наш взгляд, важнейшие требования к перспективной траектории.

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 активности;
- (9) формировать институциональные ожидания, стимулирующие движение вдоль траектории;
- (10) предусматривать на каждом шаге, по крайней мере, частичную компенсацию потерь основным группам экономических агентов, которые могли бы проиграть вследствие институциональных изменений, осуществляемых государством;

¹⁹ Сколько-нибудь точный расчет таких оценок часто невозможен. Тем не менее, при

(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. Из предшествующего обсуждения ясно, что условия (7)-(11) взаимосвязаны. Так, стимулирование роста способствует ослаблению ограничений, сдерживанию перераспределительной активности и формированию благоприятных ожиданий, а также расширяет возможности компенсации потерь. Компенсация потерь, в свою очередь, является важнейшей предпосылкой для выполнения требований (7)-(9), и т.п. В то же время, для выполнения каждого из перечисленных условий недостаточно выполнить остальные; следует использовать специальные методы и инструменты.

Требования сформулированы на качественном уровне и допускают различные толкования. Поэтому, строго говоря, ни одно из одиннадцати требований нельзя считать необходимым для успеха реформ, а выполнение всего перечня не гарантирует его. Смысл приведенного списка состоит в указании на те проблемы, которые должны прорабатываться при проведении реформ. Мы предполагаем, что перспективные траектории с большой вероятностью позволяют достичь 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 (Полтерович (1999, 2001, 2004)). Во второй части работы мы продемонстрируем справедливость последнего утверждения на примере российских реформ, а анализ китайского опыта подтвердит возможность реализации перспективных траекторий.

разработке стратегии реформ даже грубое сопоставление издержек и выгод чрезвычайно важно.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ: О СЕКТОРЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ И РАЗРАБОТОК

В задачах выбора принято стремиться к отысканию оптимальных (либо равновесных) траекторий. В этой статье мы не следовали этой традиции. Для содержательной постановки задачи на оптимум необходимо располагать регулярным и достаточно универсальным способом построения институциональных траекторий. Такой способ нам не известен, скорей всего, его просто не существует. Проектирование институциональных траекторий – творческий процесс, а процессы создания нового в институциональной сфере, как и в технике, вряд ли поддаются унификации. На наш взгляд, более продуктивен другой подход, который мы использовали в данной работе, введя и используя понятие перспективной траектории. Оно, видимо, включает все основные требования, которые следует предъявлять к проекту реформ. Необходима дальнейшая работа по уточнению перечня, содержания и возможностей количественной формулировки этих требований с тем, чтобы сузить область, внутри которой выбор опирается исключительно на интуицию реформатора. В этом направлении еще многое предстоит сделать.

Экономика – заложница политики. Проектирование реформ – тонкая работа, требующая высокого профессионализма, изобретательности и глубоких знаний. Между тем, законы о реформах нередко являются результатом коллективного творчества полуграмотных 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 двадцатом веке научно-технические исследования и разработки перестали быть делом изобретателей-одиночек и стали сферой профессиональной деятельности. Совокупность организаций, занимающихся НИИР, рассматривается как самостоятельный сектор. Принято считать, что он вносит основной вклад в экономический рост. Однако, как отмечалось выше, к настоящему времени установлено, что совершенствование институтов также является важнейшим фактором роста. Правила взаимодействия людей и организаций в различных сферах политической, социальной и экономической

жизни усложнились и требуют постоянных изменений в соответствии с быстро меняющимися условиями: структурой общества, технологией, уровнем благосостояния. В наше время задачи совершенствования институтов уже нельзя доверять одним только политикам и решать путем голосования.

Недостаточно также иметь два-три экспертных коллектива, занимающихся всеми видами реформ во всех отраслях - от здравоохранения до электроэнергетики. Эти проблемы требуют объединенных усилий многих 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. В заметке Полтеровича (2005b) перечислены основные разделы, наличие которых следовало бы потребовать от любого проекта реформ (см. несколько иной подход в работе Тамбовцева (1997)). Полученные выше выводы позволяют наметить более полный список этих разделов:

- 1) формулировка целей;
- 2) анализ аналогичных реформ в других (не только передовых) странах и институциональных экспериментов;
- 3) разбиение реформы на этапы и представление ее в виде последовательности промежуточных институтов;
- 4) сопоставление интегральных выгод от реформы с интегральными издержками;
- 5) обоснование перспективности планируемой институциональной траектории в соответствии с требованиями (1) – (11);
- 6) методика анализа результатов осуществленных институциональных изменений.

Каждая реформа должна быть авторской, 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.

ЛИТЕРАТУРА

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

Балацкий Е.В.(2002). Функциональные свойства институциональных ловушек. Экономика и математические методы. Т.38, No.3.

Гельбрас В. (2001). Экономические реформы в России и Китае: попытка сравнения. (aslib@hotmail.com).

Гуриев С., Лазарева О., Рачинский (2002). Спрос на современные стандарты корпоративного управления в частном секторе России. М.: ЦЭФИР.

Голикова В., Т. Долгопятова, Б. Кузнецов, Ю. Симачев (2003). Спрос на право в области корпоративного управления: эмпирические свидетельства. В кн.: В.Б.

Беневоленский (ред). Развитие спроса на правовое регулирование корпоративного управления в частном секторе. М.: Московский общественный научный фонд

Гринберг Р. С., А.Я. Рубинштейн (2000). Экономическая социодинамика. М.: Изд-во «ИЭСПРЕСС».

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

Заславская Т.И. (2002). Социетальная трансформация российского общества. М: Дело. 568 с.

Иншаков О.В., Д.П. Фролов (2002). Институционализм в российской экономической мысли (IX-XXI вв.). В 2 т. Волгоград.: Изд-во ВолГУ.

Клейнер, Г.Б.. (2004). Эволюция институциональных систем. М.: Наука, 239 с.

Константинов Г., Липсиц И., Филонович С. (2002). Как выбраться из ловушки молодости? Эксперт, No.8, 25 февраля.

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

Левада Ю. (2000). Человек лукавый: двоемыслие по- российски. Мониторинг общественного мнения. N.1 (45). М.: ВЦИОМ. 19- 27.

Мау, В. (2005). Перестройка сквозь призму двух десятилетий. Россия в глобальной политике, т.3, №2, март-апрель, 40-59.

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

Олейник А.(1997). Издержки и перспективы реформ в России: институциональный подход. МЭиМО, N.12, 25- 35.

Олейник А.(1998). Издержки и перспективы реформ в России: институциональный подход (продолжение). МЭиМО, N.1, 18- 28.

Олейник А.(2000). Институциональная экономика. М. Инфра-М.

Олсон М.(1998). Возвышение и упадок народов. Новосибирск: ЭКОР, 432 с.

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

Полтерович В.М. (1993).Экономическая реформа 1992: битва правительства с трудовыми коллективами. Экономика и математические методы, т.29, вып.4.

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

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

Полтерович В. М.(2002). Экономическая культура и трансформационный спад. Экономика и математические методы. Т. 38, вып.4.

Полтерович В. М.(2004). Институциональные ловушки: есть ли выход? Общественные науки и современность. №3, 2004, 5-16

Полтерович В.М. (2005a). К руководству для реформаторов: некоторые выводы из теории экономических реформ. Экономическая наука современной России, No. 1, 7- 24.

Полтерович В.М. (2005b). Почему не идут реформы. Необходим государственный стандарт на их проектирование. Политический журнал, № 13.

Полтерович В. М. (2005с). Общество перманентного перераспределения : роль реформ. Общественные науки и современность (в печати).

Полтерович В.М. (2006). Стратегии институциональных реформ. II. Китай и Россия. ЭММ, вып. 2 (в печати).

Полтерович В. М., Старков О.Ю. (2005): Создание массовой ипотеки в России: проблема трансплантации//№R2 - 2005. Санкт-Петербург: С.-Пб.ГУ, НИИ Менеджмента.

Полтерович В. М., О.Ю.Старков, Е.В.Черных (2004). Строительное общество: ипотечный институт для России. Вопросы экономики, 2005, No. 1, 63-86.

Попов В. (1998). Сильные институты важнее скорости реформ Вопросы экономики, №.8, 1998г, 56-70.

Старков О. Ю.(2004). Эволюция и трансплантация институтов рынка ипотечного кредита. – Экономика и математические методы, т. 40, вып. 3.

Сухарев О.С. (2005). Проблема качества институционального развития. Журнал Экономической Теории, №2, 67-85

Тамбовцев, В.Л. (1997). Теоретические вопросы институционального проектирования. Вопросы экономики, №3.

Ходжсон Дж. М. (1997). Жизнеспособность институциональной экономики. М.: Изд-во “Япония сегодня”, 29-74.

Aaron, J. (2000). Growth and Institutions: A Review of the Evidence. The World Bank Research Observer, v.15, No.1, 99-135.

Acemoglu, Daron, Philippe Aghion, and Fabrizio Zilibotti (2002a). Distance to Frontier, Selection, and Economic Growth. June 25, 2002

(http://post.economics.harvard.edu/faculty/aghion/papers/Distance_to_Frontier.pdf)

Acemoglu, Daron, Philippe Aghion and Fabrizio Zilibotti (2002b) Vertical Integration and Distance to Frontier. August 2002 (http://post.economics.harvard.edu/faculty/aghion/papers/vertical_integration.pdf)

Acemoglu, A., Johnson, S., and J.Robinson. (2004). Institutions as the fundamental cause of long-run growth. NBER Working paper series, Working Paper 10481.

Alchian, A. (1950). Uncertainty, evolution and economic theory. *Journal of Political Economy*, vol 58, 211-221.

Berkowitz, D., Pistor K., Richard J.-F. (1999). Economic Development, Legality, and the Transplant Effect. Preprint.?

Blanchard, O. (1997). *The Economics of Post-Communist Transition*. Oxford: Clarendon Press.

Boycko, M., A., A. Shleifer, R. Vishny (1995). *Privatizing Russia*. Cambridge, MA: MIT Press.

Cao Y. Z., G. Fan, W. T. Woo (1997). Chinese Economic Reforms: Past Successes and Future Challenges. In: W.T.Woo, S.Parker, J.D.Sachs (eds.). *Economies in Transition. Comparing Asia and Europe*. (1997). Cambridge, Mass.: The MIT Press, 19-40.

Castanheira M. and G.Roland. (1995). Optimal Speed of Transition: A General Equilibrium Analysis. XIth World Congress of the International Economic Association. Tunis, 18-22, December 1995.

Cazes B (1990). Indicative Planning in France. *Journal of Comparative Economics*, v.14, No.4, 607-620.

Fernandez, R., D. Rodric (1991). Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual- Specific Uncertainty. *AER*, 81, No. 5, 1146- 1155.

Hellman, J.S. (1998). Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions. *World Politics*, January, v.50, 203-234.

Hellman, J.S., G.Jones, D. Kaufman, M. Schankerman (2000), *Measuring Governance, Corruption, and State Capture*. Policy Research Working Paper 2312. The World Bank. 44 pp.

Hillman, A.L., O. Swank (2000). Why Political Culture should be in the lexicon of economics. *European Journal of Political Economy*, 16, No. 1, 1- 4.

Johnson S., D. Kaufman and A. Shleifer (1997). The Unofficial Economy in Transition. *Brookings Papers on Economic Activity*, 2. 159- 239.

Keefer, P., Knack, S. (2005). Social Capital, Social Norms and the New Institutional Economics. In: In: C. Menard and M.Shirley (eds.). *Handbook of New Institutional Economics*. Springer, Netherlands, 701-726.

Knack, S. and P.Keefer. (1995). Institutions and Economic Performance: Cross Country Tests Using Alternative Institutional Measures. *Economics and Politics*, 207-227.

La Porta, Rafael , Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer, Robert W.Vishny. (1998). Law and Finance. *Journal of Political Economy*, v.106, No.6, 1113-1154.

Lavigne, M. (2000). Introduction - Structural Transformation, Opening Up and Catching Up in Vietnam. *Comparative Economic Studies*, v. XLII, N. 4, 1-5.

McDonnell, B.H. (2004). Lessons from the Rise and (Possible) Fall of Chinese Township-Village Enterprises. Univ. of Minnesota, Law School, Public Law and Legal Theory Research, Paper Series, Research Paper No. 03-13, 59 pp.

Menard C., and M.Shirley (eds.). *Handbook of New Institutional Economics*. Springer, Netherlands, 884 pp.

Nelson R., S. Winter (1982). *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge: Harvard U.Press.

North D.C. (2005). Institutions and the Performance of Economies over Time. In: C. Menard and M.Shirley (eds.). *Handbook of New Institutional Economics*. Springer, Netherlands, 21-30.

Polterovich, V., and V. Popov (2003). *Stages of Development and Economic Growth*. Manuscript.

Qian, Y. (1999a). The Process of China's Market Transition (1978-1998): The Evolutionary, Historical, and comparative Perspectives. *Journal of Institutional and Theoretical Economics* symposium on "Big-Bang Transformation of Economic Systems as Challenge to New Institutional Economics", June 9-11, 1999, Wallerfangen/Saar, Germany, 34 pp.

Qian, Y. (1999b). The Institutional Foundations of China's Market Transition. World Bank's Annual Conference on Development Economics, Washington, D.C., April, 1999, 54 pp.

Qian, Y. (2003). How Reform Worked in China. In: D. Rodrik (ed), *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*, Princeton University Press, 297-333.

Roland G. (2000). *Transition and Economics. Politics, Markets and Firms*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

Rodrik D. (1996). Understanding Economic Policy Reform// Journal of Economic Literature, vol. XXXIV, 9-41.

Rodrik, Dani, Arvind Subramanian and Francesco Trebbi (2002). Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic development.

(<http://ksghome.harvard.edu/~drodrik.academic.ksg/institutionsrule,%205.0.pdf>).

Sato K (1990). Indicative Planning in Japan. Journal of Comparative Economics, v.14, No.4, 625-647.

Shirley, M.M. (2005). Institutions and Development. In: C. Menard and M.Shirley (eds.). Handbook of New Institutional Economics. Springer, Netherlands, 611-638.

Stiglitz, J. E. (2003). Globalization and its discontents. New York: W.W. Norton&Company. 288 pp.

World Bank (2004). Russia: Fiscal Costs of Structural Reforms. Report No. 30741-Ru.