



Munich Personal RePEc Archive

Towards a Manual for Reformers: Some Conclusions from the Theory of Economic Reform

Polterovich, Victor

CEMI RAS

2005

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/22033/>
MPRA Paper No. 22033, posted 12 Apr 2010 05:18 UTC

**К РУКОВОДСТВУ ДЛЯ РЕФОРМАТОРОВ:
НЕКОТОРЫЕ ВЫВОДЫ ИЗ ТЕОРИИ ЭКОНОМИЧЕСКИХ РЕФОРМ**

Виктор Меерович Полтерович

Академик Российской академии наук, доктор экономических наук,
заведующий лабораторией Центрального экономико-математического
института Российской академии наук, председатель Академического комитета
Российской экономической школы
тел: (095) 124 68 46, 332 43 92
факс: (095) 718 96 15
e-mail: polterov@cemi.rssi.ru

Статья опубликована в журнале "Экономическая наука современной России", № 1 (28), 2005, с. 7-24

Аннотация

Обсуждается задача разработки "руководства для реформаторов", которое облегчило бы планирование и осуществление эффективных преобразований экономических институтов. Детально анализируется первая попытка создания такого руководства - так называемый, "Вашингтонский консенсус". Предлагается альтернативная система принципов, которые должны приниматься во внимание при проведении экономических реформ.

1. Введение

Реформа- это целенаправленное изменение институтов, предполагающая присутствие в системе агентов, которые разрабатывают и осуществляют план трансформации. В современных экономиках важнейшие реформы планируются и реализуются правительствами. Реформы могут быть противопоставлены спонтанной эволюции, когда роль государства сводится к формальному закреплению сложившихся норм поведения.

Реформы всегда играли важнейшую роль в развитии общества. В двадцатом веке они приобрели особое значение благодаря тому, что в подавляющем большинстве стран Азии, Африки, Латинской Америки идеология модернизации существенно потеснила традиционализм.

Идея, лежавшая в основе многих реформ, состоит в трансплантации институтов из передовых стран. Кажется, что достаточно заимствовать у Европы и Соединенных Штатов законы, обеспечивающие функционирование фирм, банков, рынков ценных бумаг, перенять технологию налогообложения и балансирования государственного бюджета, обеспечить свободу торговли, обучить менеджеров, и через десять - двадцать лет отсталая экономика сможет существенно сократить разрыв со странами "золотого миллиарда". Благодаря своей простоте и привлекательности эта идея приобрела популярность; она всячески поддерживалась международными организациями- Всемирным банком и особенно Международным валютным фондом, финансировавшими реформы в развивающихся странах. Она легла в основу так называемого "Вашингтонского консенсуса" - первой попытки сформулировать принципы реформирования экономических институтов в развивающихся странах. Попытка, однако, оказалась неудачной.

Порочность прямолинейного подхода "шоковой трансплантации" институтов явственно проявилась в девяностые годы прошедшего века, когда выяснилось, что он не принес успеха ни в Африке, ни в Латинской Америке, ни, тем более, в странах бывшего социалистического лагеря.

Анализ этого опыта показал со всей очевидностью, что реформирование экономики - это искусство, которое остро нуждается в научном осмыслении и теоретической поддержке. Число работ по проблематике реформ за последние полтора десятилетия, вероятно, превысило их количество за всю предшествующую историю. В настоящее время теория реформ - интенсивно формирующаяся дисциплина, опирающаяся на новую политическую экономию, институциональную теорию и, кроме того, на весь традиционный аппарат макро- и микроэкономики, теории международной торговли, рынков капитала, и т.п. (См., в частности, монографии Blanchard (1997), Roland (2000), четырехтомник Yasinski, Yarrow (eds.) (1997), и обзорные статьи Rodrik (1996), Полтерович (1999b)).

В настоящей работе сделана попытка, опираясь на результаты, полученные в теории реформ, сформулировать некоторые важнейшие, на мой взгляд, принципы, эффективного реформирования экономических институтов. В следующем разделе дается полный перевод десяти пунктов "Вашингтонского консенсуса". Этот документ критиковался многими авторами за недооценку

роли институтов и, в особенности, роли государства (см., в частности, Rodrik (1996), Богомолов (1996), Стиглиц (1998), Львов (2002), Roland (2000), Stiglitz (2003)). Однако, на наш взгляд, он оказал столь серьезное влияние на судьбы миллионов людей в десятках стран, что его методология заслуживает дальнейшего обсуждения. В третьем разделе содержится анализ Вашингтонского консенсуса. Результаты анализа используются в четвертом разделе, где содержатся основные тезисы данной работы.

Автор признателен А.А. Фридману, прочитавшему рукопись и сделавшему ряд полезных замечаний.

2. Вашингтонский консенсус: десять рекомендаций

В 1989 г. американский экономист Джон Вильямсон выступил с основным докладом на конференции, посвященной реформам в латиноамериканских странах. Доклад назывался "Что имеет в виду Вашингтон под реформой политики" ("What Washington Means by Policy Reform" (см. Williamson (1990)) и содержал так называемый "Вашингтонский консенсус" - список из десяти рекомендаций по проведению реформ. По мнению Вильямсона, большинство членов Конгресса США, экспертов американского правительства, Всемирного банка и Международного валютного фонда, а также многие другие специалисты по реформам считали, что правительства развивающихся стран должны следовать этим рекомендациям. Как позднее объяснил Вильямсон, он хотел убедить "вашингтонскую аудиторию", что Латинская Америка заслуживает помощи. Он полагал, что добьется своей цели, если вначале точно сформулирует, чего хочет Вашингтон, а затем даст возможность докладчикам из латиноамериканских стран продемонстрировать, что эти страны движутся в правильном направлении. Латиноамериканская специфика никак не отразилась на рекомендациях Вашингтонского консенсуса, и в 1990 -ые годы он фактически служил руководством для реформирования экономики не только латиноамериканских, но и восточно-европейских стран. М. Нэйм, редактор Foreign Policy Magazine, в обширной статье, посвященной Вашингтонскому консенсусу, пытаясь объяснить, почему это произошло, пишет: "... он заполнял идеологический вакуум, политикам было несложно

понять его и использовать в речах. Он, кроме того, предлагал министрам план практических действий с конкретными целями; он получил одобрение престижных институтов и авторитетных лиц, и, наконец, последнее по порядку, но не по важности..." - ожидалось, что стране, последовавшей этим рекомендациям, окажут щедрую помощь МВФ и Всемирный банк" (Naim (1999)).

В более поздней статье (Williamson (1994)) Вильямсон дал компактную формулировку Вашингтонского консенсуса. Здесь он рассматривает перечень этих рекомендаций не только как описание требований Вашингтона к реформирующимся странам, но и как выражение технократического подхода к политике реформ. Ниже мы приводим перевод всех десяти пунктов Вашингтонского консенсуса, а затем займемся их анализом.

«Вашингтонский консенсус» (Williamson (1994), приложение)

1. Фискальная дисциплина

Бюджетный дефицит, измеренный надлежащим образом, включая превышение расходов над доходами региональных правительств, государственных предприятий и центрального банка, должен быть достаточно мал, чтобы для его финансирования не следовало прибегать к инфляционному налогу. Для этого, как правило, необходимо иметь первичный профицит (т.е., разность доходов и расходов без издержек обслуживания долга) в несколько процентов ВВП и ограничить операционный дефицит (не учитывающий ту часть процентных выплат, которая компенсирует инфляцию) величиной около 2 процентов ВВП.

2. Приоритеты государственных расходов

Реформа политики государственных расходов должна заключаться в уменьшении расходов на администрацию, оборону, беспорядочные субсидии и крупные убыточные проекты; по политическим соображениям на эти статьи обычно тратится объем ресурсов, который трудно оправдать их экономическим эффектом. Сэкономленные средства следует направить в такие отрасли, как здравоохранение, образование и инфраструктура; ими обычно пренебрегают, а они обладают высокой экономической отдачей, и их развитие способствует улучшению распределения доходов.

3. Налоговая реформа

Налоговая реформа включает расширение налоговой базы и уменьшение предельных налоговых ставок. Ее цель состоит в усилении стимулов и достижении большей равномерности налоговой нагрузки по горизонтали без снижения степени прогрессивности, реализуемой налоговой системой. Улучшение системы сбора налогов (включая налогообложение процентного дохода от активов за рубежом – «утекшего» капитала) – важный аспект расширения налоговой базы в контексте латиноамериканских экономик.

4. Финансовая либерализация

Конечная цель финансовой либерализации – процентные ставки, устанавливаемые рынком. Однако, как показывает опыт, при хронически низком уровне доверия, рыночные ставки могут быть столь высоки, что это создаст угрозу для платежеспособности производственных предприятий и правительства. При этих обстоятельствах разумной промежуточной целью является отмена пониженных процентных ставок для привилегированных заемщиков и достижение не слишком высокой положительной реальной ставки процента.

5. Обменный курс

Необходим единый (хотя бы для внешнеторговых сделок) обменный курс, поддерживаемый на уровне, достаточном, чтобы стимулировать быстрый рост нетрадиционного экспорта, и управляемый так, чтобы убедить экспортеров в том, что высокая конкурентоспособность экспорта сохранится и в будущем.

6. Либерализация внешней торговли.

Количественные торговые ограничения следует быстро заменить тарифами, а тарифы должны постепенно снижаться до тех пор, пока не будет установлен единый тариф порядка 10 процентов (или самое большее, около 20 процентов). Имеются, однако, разногласия относительно скорости снижения тарифов (рекомендуют от 3 до 10 лет) и относительно того, не следует ли замедлить процесс либерализации при неблагоприятных макроэкономических условиях (в случаях рецессии и дефицита платежного баланса).

7. Прямые иностранные инвестиции

Барьеры, препятствующие входу иностранных фирм, следует отменить; иностранные и отечественные фирмы должны конкурировать на одинаковых условиях.

8. Приватизация

Государственные предприятия следует приватизировать.

9. Дерегулирование

Правительство должно отменить нормы, препятствующие созданию новых фирм или ограничивающие конкуренцию. Сохранение или введение норм может быть оправдано лишь соображениями безопасности, сохранения окружающей среды или пруденциального надзора над финансовыми институтами.

10. Права собственности.

Судебная система должна обеспечить сохранность прав собственности без чрезмерных затрат и сделать услуги по обеспечению прав собственности доступными для неформального сектора.

На первый взгляд, с содержанием этого документа можно согласиться. Как отмечалось выше, он был принят на вооружение международными экспертами и реформаторами многих стран и притом нередко - в упрощенном виде. Акцент был сделан на стабилизации, либерализации и дерегулировании. Социальная политика и защита прав собственности во многих случаях оставались на втором плане. Тем не менее, переход к более децентрализованной экономике, казалось, должен был привести к ускорению экономического роста.

Однако, реформы, проведенные в ряде стран Латинской Америки по рецептам Вашингтонского консенсуса, не дали ожидаемого эффекта. Скорее наоборот. После поспешного и непродуманного дерегулирования финансовых рынков в этих странах разразились тяжелые финансовые кризисы. Подушевой ВВП стран Латинской Америки и Карибского бассейна в 1980-ые годы падал в среднем на 0,8% в год, в течение 90-х рост не превысил 1,5 % годовых.

Что касается результатов применения Вашингтонского консенсуса в переходных экономиках, то они оказались совершенно обескураживающими. К 2000 году прошло около 10 лет после начала реформ, и только 4 страны превысили уровень ВВП 1989 года - Венгрия, Польша, Словакия и Словения. Польша – наиболее успешная страна- смогла за этот период увеличить свой ВВП на 27%. Для страны с невысоким уровнем подушевого ВВП этот результат нельзя считать блестящим. Большинство остальных стран с переходной экономикой к 2000 г. не сумело

восстановиться после реформ. Например, к 2000 году Латвия потеряла 36% ВВП, Литва –35% ВВП, Российская Федерация – 38% ВВП, Украина – 58% ВВП. Меньше всего из бывших советских республик пострадали те страны, где реформы проводились медленно: Узбекистан, Туркменистан¹, Белоруссия. Для 26 переходных экономик средние потери ВВП на душу за 90-е годы составили 30%.

Данные Таблицы 1. не оставляют сомнения в том, что реформы были важной (хотя и не единственной) причиной спада в переходных экономиках. Недаром Я. Корнаи назвал его «трансформационным» (Kornai (1994), см. также Melo de, at al. (1997), Heybey, Muller (1999), Popov (2000)). В Польше ВВП рос вплоть до 1989. Первого января 1990 года началась реализация программы Лешека Бальцеровича (занимавшего пост министра финансов), которая предусматривала либерализацию внешней торговли и цен, а также ряд мер по подавлению инфляции. В 1990 г падение ВВП составило почти 12%. Аналогичное по масштабу падение производства имело место в Чехии и Венгрии, но уже в 1991 г. Именно в начале 1991 г. обе страны инициировали широкомасштабные реформы (Bruno (1993), pp. 215, 216). В этих двух странах спад начался годом раньше, уже в 1990 г., но тогда он составил всего 3,5% в Чехии и 1,2% в Венгрии. Следует отметить, однако, что сокращение производства в 1991 г. было частично вызвано нарушением внешнеэкономических связей вследствие распада Совета экономической взаимопомощи (см. обсуждение этого фактора в работе Bruno (1993),с. 226- 227). В России, как и в большинстве республик бывшего СССР, наибольшее падение производства наблюдалось в 1992 г., в начальный год реформы. Правда, и в этом случае сыграл свою роль иной важный фактор – распад СССР.

Как уже отмечалось, спад был наименьшим в Узбекистане и Беларуси – двух странах, где реформы проводились наименее радикально².

Вашингтонский консенсус, по крайней мере, в некоторых пунктах допускает целесообразность постепенного реформирования и учета специфики реформирующихся стран (см. пп. 4-6). В дальнейшем аналогичные рекомендации нередко формулировались в еще более безоговорочном стиле.

¹ В Туркменистане в 1990-2000 г.г. быстро росло население, так что по ВВП на душу населения спад был весьма глубоким.

² Можно, конечно, усомниться в корректности данных, публикуемых странами с жесткими политическими режимами. Однако различия в темпах спада столь велики, что их масштабная фальсификация в течение 12 лет должна была бы обнаружиться.

**Таблица 1. Динамика ВВП в переходных экономиках, 1980, 1989-2000 гг.
(индексы, ВВП в 1989 принят за 100)**

	1980	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Восточная Европа	88,7	100	93,2	82,9	79,3	79,0	82,1	86,9	90,2	92,1	94,0	95,6	99,1
Албания	79,4	100	90,0	64,8	60,1	65,9	71,4	80,9	88,2	82,0	88,6	95,0	102,4
Болгария	76,2	100	90,9	83,3	77,2	76,1	77,5	79,7	71,6	66,6	68,9	70,6	74,7
Венгрия	86,3	100	96,5	85,0	82,4	81,9	84,4	85,6	86,8	90,7	95,1	99,1	104,3
Македония	93,3	100	89,8	84,3	78,7	72,8	71,6	70,8	71,6	72,6	74,8	76,8	80,7
Польша	91,1	100	88,4	82,2	84,4	87,6	92,1	98,6	104,5	111,7	117,1	121,8	126,7
Румыния	88,5	100	94,4	82,2	75,0	76,2	79,2	84,8	88,2	82,8	78,8	77,9	79,3
Словакия		100	97,5	83,3	77,9	75,1	78,7	84,0	89,3	94,8	98,7	100,6	102,8
Словения	98,9	100	91,9	83,7	79,1	81,4	85,7	89,3	92,4	96,6	100,3	105,5	110,4
Хорватия*	99,0	100	92,9	73,3	64,7	59,5	63,0	67,3	71,3	76,2	78,1	77,8	80,7
Чехия		100	98,8	87,3	86,9	86,9	88,9	94,1	98,2	97,4	96,3	95,9	98,7
Югославия*	95,7	100	92,1	81,4	58,7	40,6	41,7	44,2	46,8	50,3	51,5	42,4	45,1
Страны Балтии	67,8	100	97,8	89,9	67,9	58,2	55,2	56,5	58,8	63,7	66,7	65,6	69,2
Латвия	68,5	100	102,9	92,2	60,1	51,1	51,5	51,0	52,7	57,3	59,5	60,1	64,3
Литва	64,7	100	96,7	91,2	71,8	60,2	54,3	56,1	58,7	63,0	66,2	63,6	66,1
Эстония	74,5	100	91,9	82,7	71,0	65,0	63,7	66,6	69,2	76,5	80,3	79,8	85,3
Страны СНГ**	77,5	100	96,8	90,9	78,0	70,4	60,3	56,9	55,0	55,6	54,0	56,4	61,1
Азербайджан	79,6	100	88,3	87,7	67,9	52,2	41,9	37,0	37,4	39,6	43,6	46,8	52,0
Армения	73,5	100	94,5	83,4	48,6	44,3	46,7	49,9	52,8	54,6	58,6	60,5	64,1
Беларусь	65,7	100	98,1	96,9	87,6	81,0	70,8	63,4	65,2	72,6	78,7	81,4	86,1
Грузия	79,4	100	84,9	67,0	36,9	26,1	23,4	24,0	26,7	29,5	30,3	31,2	31,9
Казахстан	87,0	100	99,0	88,2	83,5	75,8	66,2	60,8	61,1	62,1	60,9	62,6	68,7
Кыргызстан	69,1	100	104,8	96,5	83,2	70,3	56,2	53,1	56,9	62,5	63,9	66,2	69,8
Молдова	72,1	100	97,6	80,5	57,2	56,5	39,0	38,5	36,2	36,8	34,4	33,2	34,0
Россия	78,1	100	97,0	92,2	78,8	71,9	62,8	60,2	58,2	58,7	55,8	58,8	64,1
Таджикистан	80,8	100	102,2	91,7	62,1	52,0	40,9	35,8	29,8	30,3	32,0	33,1	35,9
Туркменистан	80,7	100	101,8	97,0	82,5	83,7	69,2	64,2	68,5	60,7	65,0	76,0	89,4
Узбекистан	76,0	100	99,2	98,7	87,7	85,7	81,2	80,5	81,9	86,1	89,9	93,9	97,6
Украина	75,0	100	96,4	88,0	79,3	68,0	52,4	46,0	41,4	40,2	39,4	39,3	41,6
Все страны	80,3	100	95,9	88,8	78,1	72,4	65,9	64,8	64,3	65,3	64,7	66,9	71,2
Бывший СССР**	77,3	100	96,8	90,9	77,7	70,1	60,2	56,9	55,1	55,9	54,3	55,9	60,1
Бывшая ГДР		100	84,5	68,3	73,3	80,1	87,9	91,9	94,9	96,7	97,7	99,0	101,1

Источники: Economic Survey of Europe, 2002 No.1, p.230; 2001 No.1, p. 254.

*Валовой материальный продукт (1980- 1989 гг. для Хорватии).

** Сумма данных по странам - бывшим членам СНГ.

Ряд ведущих российских и западных экономистов, подвергли жесткой критике методы реформирования, опирающиеся на Вашингтонский консенсус (см ., в частности, сборник статей под редакцией О. Т. Богомолова (1996) и близкий по содержанию сборник (Klein, Pomer, eds. (2000)).

По мнению нобелевского лауреата Джозефа Стиглица, западные советники, рекомендовавшие методы шоковой терапии, действовали, как большевики в 1917 году. Согласно Стиглицу, советники считали, что

руководства, которыми пользовались большевики неправильные, а если действовать теми же методами, но в соответствии с другими руководствами, то можно добиться успеха (Стиглиц (1998)). Другой критик, Дэни Родрик из Гарвардского университета систематически возражает против методов шоковой терапии (Rodrik (1996)). Сопоставляя результаты реформ в странах Латинской Америки и гораздо более успешный опыт стран Юго-Восточной Азии, не следовавших рекомендациям Вашингтонского консенсуса, Родрик утверждает, что одна из наиболее успешно развивавшихся стран, Южная Корея, следовала лишь первым пяти рекомендациям из этого списка.

Д. С. Львов, последовательный критик Вашингтонского консенсуса, в недавней монографии "Экономика развития" пишет: "Идеология "Вашингтонского консенсуса" отличается крайним упрощением задач экономической политики России и сведением ее к трем постулатам: либерализации, приватизации и стабилизации..." (Львов (2002), с. 23).

С этим утверждением нельзя не согласиться. Однако Вашингтонский консенсус заслуживает более полного рассмотрения. Ведь этот список из десяти рекомендаций - первая попытка составить руководство для реформаторов, столь необходимое многим экспертам и развивающимся странам. Бывшие сторонники Вашингтонского консенсуса готовы внести в него коррективы, дополнив его тезисами о роли институтов, необходимости борьбы с коррупцией, и т. п. (см., в частности, Williamson (2000)). На наш взгляд, исправить Вашингтонский консенсус нельзя, даже если внести в него положение о доминирующей роли государства, поскольку методология, на которую он опирается, некорректна.

3. Вашингтонский консенсус: где ошибки?

В чем же состояли недостатки плана реформ, основанного на Вашингтонском консенсусе?

1) Первое и самое главное: рекомендации Вашингтонского консенсуса (за редким исключением) носят универсальный характер, не зависят ни от уровня благосостояния населения, ни от действующих институтов и степени технологического развития, ни от культуры или предыстории страны. Одним и

тем же рецептам должны были следовать и Чехия, и Китай³, отличавшиеся по уровню душевого ВВП в 4 раза, а по численности населения - в 120 раз. Между тем, решающее влияние начальных условий на результаты реформ была продемонстрирована в многочисленных эмпирических работах (de Melo, Denizer, Gelb, Tenev (1997) ; Heybey, Murrel (1999), Krueger, Ciolko (1998), Popov (2000)). Важнейшее значение имеют также культурные различия (Hillman, Swank (2000), Polterovich (2000), Полтерович (2002)).

2) В рекомендациях отсутствуют какие-либо указания на связь между институтами, сформировавшимися к началу реформ, и рациональной макроэкономической политикой. Неявное предположение заключалось в том, что, например, макроэкономические меры по стабилизации цен инвариантны относительно институциональных условий: надо сдерживать темп роста денежной массы, препятствовать обесценению национальной валюты, и тогда наступит макроэкономическая стабилизация.

Если, однако, большинство предприятий одновременно сталкиваются с острой нехваткой оборотных средств, система кредитования не работает, безналичные расчеты осуществляются крайне медленно, а практика банкротств отсутствует вовсе, то возможна нестандартная реакция - резкий рост неплатежей и бартера, способствующих спаду производства. В подобных условиях цены не стабилизируются, а напротив, получают дополнительный импульс к повышению. Эта возможность не была принята во внимание, а именно она реализовалась в России и ряде других стран с переходной экономикой (Полтерович (1993, 1999а)).

3) Вашингтонский консенсус не содержит каких-либо указаний на то, как именно создавать рыночные институты, например, как осуществлять приватизацию или дерегулирование. Неявно предполагается, что для создания новых институтов достаточно принять соответствующий закон. Однако какое бы ни было законодательство, оно всегда оставляет возможности выбора. Нередко институт, заимствованный из развитой экономики и "трансплантированный" в новую институциональную среду не работает ("атрофируется"), "болеет" или функционирует совсем иначе, нежели это

³ Китай (также как Вьетнам) не следовал рецептам Вашингтонского консенсуса и добился феноменальных результатов. В 1980-2001 г. ВВП Китая рос со средним темпом более 10% в год (среднегодовой темп роста ВВП Вьетнама был 4,6% в 1980-1990 гг. и 7,7% - в 1990-2001 гг.).

предусматривались законодателями (см. Полтерович (2001)). Например, закон о банкротстве в России вначале не действовал вовсе, а затем стал использоваться для захвата эффективных предприятий. Рекомендации по заимствованию институтов должны включать описание технологии их отбора и трансплантации в зависимости от институциональной среды реципиента..

4) Рекомендации не учитывали, что реформы связаны с высокими издержками. В частности игнорировалась возможность резкой интенсификации перераспределительной активности, процессов присвоения ренты (Gelb, Hillman, Ursprung (1996), Полтерович (1999a), Hellman et al (2000), Johnson, Kaufman, Schleifer (1997)).

В ходе любой реформы создаются новые возможности для перераспределения ренты. Рассмотрим пример. В СССР цены были негибкими, а общий уровень цен в сфере производства был существенно ниже уровня потребительских цен. Разница, в основном, отчислялась в пользу государства и носила название налога с оборота. Налог с оборота в 1937 г. составлял примерно 2/3 доходов бюджета, затем его доля сокращалась. В 1992 г., одновременно с либерализацией цен был отменен налог с оборота (лишь несколько товаров составляли исключения). В процессе выравнивания производственных и потребительских цен освободившуюся ренту присваивали частные посредники. Более яркий пример представляет либерализация внешней торговли. В 1992 г. внутренние цены некоторых товаров были в десятки, а по топливу - в сотни раз ниже мировых. В таких условиях экономическим агентам не выгодно заниматься развитием производства, они стремятся захватить права, ведущие к быстрому обогащению (лицензии, специальные разрешения). Подкуп таможенников, контрабанда оказываются настолько эффективными видами деятельности, что предотвратить их практически невозможно.

Другие виды издержек связаны с дезорганизацией и институциональным строительством (Blanchard (1997), Полтерович (2002)).

5) Вашингтонский консенсус не содержал ясных рекомендаций о темпе и последовательности реформ, создавая впечатление, что реформы должны проводится максимально быстро⁴.

⁴ К этому выводу подталкивал безоговорочный стиль указаний типа " государственные предприятия следует приватизировать". В отличие от пункта,

Эта проблема обсуждалась в научной литературе до начала реформ (см. обсуждение и ссылки в Roland (2000)), но в Вашингтонском консенсусе дискуссия никак не отражена. На практике многие реформы проводились "разом" и одновременно. При таком "шоковом" подходе увеличиваются издержки отрицательно комплементарных реформ⁵, и отсутствует возможность оценить какую-либо из них в отдельности с тем, чтобы осуществить коррекцию.

б) Ошибочно предполагалось, что приватизация автоматически ведет к реструктуризации и увеличению эффективности.

Считалось, что благодаря приватизации у менеджеров появляется заинтересованность в эффективной работе предприятия, а потому приватизация должна привести к росту производительности. Опыт показал, что такой исход не обязателен. Согласно эмпирическим данным, приватизированные российские предприятия в среднем мало отличаются от государственных.

Сокращение избыточной рабочей силы - весьма болезненный способ увеличения эффективности, не удивительно, что он вызывает противодействие. Противодействие можно ослабить, если предоставить работникам возможность раннего ухода на пенсию, обеспечить высокий уровень пенсий и пособий по безработице. Важнейшее значение имеет длительность пребывания без работы, зависящая от численности безработных и скорости создания рабочих мест. Чем выше процент безработных, тем при прочих равных условиях меньше вероятность того, что работники предприятий согласятся на реструктуризацию (Blanchard (1996)).

7) В Вашингтонском консенсусе отсутствуют прямые указания на роль государства в процессе реформ. Ничего не сказано ни об административной реформе, ни о борьбе с коррупцией. Складывается впечатление, что введение подходящего законодательства, поддержка здравоохранения, образования, инфраструктуры и охрана прав собственности - это все, что требуется от государства. Чем быстрее оно прекратит вмешательство в экономику, тем лучше.

касающегося либерализации внешней торговли, здесь не указано на наличие разногласий о темпах или очередности приватизации предприятий.

⁵ Реформ, одна из которых отрицательно влияет на результаты другой (обычно, в переходном процессе).

За последние 6-7 лет появилось множество работ, посвященные роли государства в экономике, которые показывают, что данная точка зрения ошибочна. Экстремальные взгляды обычно не верны, потому что, заведомо отвергая компромиссные варианты, они отсекают возможность отыскания оптимальных решений. В частности, оказывается, что как доминирование государства в экономике, так и его полное невмешательство не приводят к выигрышу. В процессе реформ рациональная социальная политика, промышленная политика, банковский надзор, регулирование валютного курса и много другое, что может и обязано делать государство, необходимы для успеха реформ (Отчет о мировом развитии (1997)).

Цитируя свою статью, совместную с А.Д. Некипеловым, Д.С. Львов пишет: "... мы не можем согласиться... с идеологией максимального вытеснения государства из экономики. Потребность в эффективном государственном вмешательстве вызвана как кратко- так и долгосрочными проблемами, стоящими перед страной." (Львов (2002), с. 268).

Тот факт, что качество государственного управления существенно влияет на темпы экономического роста, подтверждается многочисленными эмпирическими исследованиями (см. обзор Aaron (2000)).

8) Тезис Вашингтонского консенсуса о необходимости либерализации внешней торговли сформулирован с рядом резонных оговорок. Однако речь идет всего лишь о возможности снижать тарифы постепенно. Нет и речи о том, чтобы использовать тарифы для защиты внутреннего производства.

В течение почти двух веков экономисты доказывали политикам, что международная торговля **во многих случаях** является взаимовыгодной. Этот тезис со страниц элементарных учебников переключался на страницы печати и стал одним из центральных элементов идеологии глобализации. Как это обычно бывает, сами создатели идеологии прекрасно понимают ее ограниченность. Одно из важнейших достижений современной теории международной торговли – объяснение того, почему и при каких обстоятельствах торговля между странами оказывается неэффективной и требует регулирования. ВТО и другие межгосударственные организации, формально провозгласившие своей целью свободу международной торговли, фактически признают, что рациональная степень открытости национальных экономик зависит от их собственной институциональной структуры. Если

страна со слабыми институтами открывает свои границы для товаров и капитала, она **может выиграть при определенных условиях**, но зато это всегда выгодно для ее высокоразвитых торговых партнеров⁶. Хорошо отлаженный рынок, скорее всего, сумеет защитить себя сам. В противном случае на его защиту встанет сильное государство. В отличие от радикальных либералов в слаборазвитых странах, высокообразованные экономические советники западных правительств не руководствуются идеологическими догмами. Энергичные протекционистские меры США в 2002 г. против иностранных производителей стали- наилучшее тому подтверждение.

США преподали нам наглядный урок капитализма⁷. Принцип свободной торговли хорош как общий ориентир для политиков. При принятии конкретных решений следует исходить из конкретных обстоятельств. Когда американская сталелитейная промышленность начала испытывать трудности, появилась угроза массовых увольнений, правительство США без колебаний ввело 30 % налог на импорт стали из России и Европы. Американцев не остановило то обстоятельство, что европейские страны являются членами ВТО.

В поведении американцев нет ничего неожиданного. На самом деле, они следовали принципу, более общему, чем принцип свободной торговли: политика государства должна быть контрциклической. Это означает, что в периоды подъема государство не должно мешать рынку (следует лишь притормаживать избыточный рост капиталовложений). Зато во время рецессии оно обязано активно способствовать ее преодолению. В последнее десятилетие экономика США быстро развивалась, это и создавало иллюзию, что промышленная политика изжила себя. Нельзя не заметить, однако, что созданию подобной иллюзии немало способствовала позиция МВФ, вычеркнувшего термин «industrial policy» из своего лексикона.

⁶ Размышляя о международной торговле, полезно, наряду с известным примером Д. Рикардо (Англия и Испания), иметь в виду земельные сделки между американскими индейцами и европейскими пришельцами. Не лучше ли было бы продавцу вступить в тогдашнее ВТО лет эдак через двести?

⁷ Кажется, урок усвоен, по крайней мере, отчасти. Российское правительство отменило пятипроцентную пошлину на экспорт стали, ввело антидемпинговые пошлины на импорт оцинкованной стали с Украины (31,8%) и из Казахстана (36,9%), специальные пошлины на поставку прутков из черных металлов с Украины (21%). Был введен запрет на поставку "ножов Буша" по "ветеринарным соображениям" и поставлен вопрос о повышении импортных пошлин на ряд других продуктов (Смирнов (2002)).

9) Утверждая безусловную целесообразность дерегулирования, Вашингтонский консенсус ставит под удар экономики со слабым финансовым сектором.

Ложность тезиса о безусловной целесообразности либерализации с теоретической точки зрения особенно очевидна, когда речь идет о рынке капитала. Говоря о позиции МВФ, требовавшего от реформирующихся стран либерализации этого рынка, Джозеф Стиглиц пишет:

“... сейчас уже совершенно ясно, что эта позиция базируется на идеологии или особых интересах, а не на тщательном анализе теории, исторического опыта или большого числа эконометрических исследований. В действительности становится все более ясным не только отсутствие убедительных аргументов в пользу либерализации рынка капитала, но наличие неопровержимых аргументов против полной либерализации...”. В конце цитируемой статьи следует вопрос, в самой постановке которого содержится утверждение: “Базируется ли международная политика в этой области на наилучших известных нам экономических теориях и эмпирических данных, или имеется другая программа, возможно, основанная на особых интересах и, по-видимому, нечувствительная к влиянию такой политики не только на экономический рост, но и на степень устойчивости и уровень бедности?” (Stiglitz (2000) с. 1085).

Стиглиц перечисляет пять стандартных аргументов в пользу либерализации рынка капитала:

1) Страна должна максимизировать ВВП, а не ВВП. Этому способствует либерализованный рынок капитала, направляя капитал туда, где он может быть эффективно использован.

2) Либерализация способствует международной конкуренции, которая побуждает страну создавать привлекательный для бизнеса климат.

3) Открытый рынок капитала помогает стабилизировать экономику. Так, во время спада зарплата внутри страны падает, и это привлекает капитал, способствуя выходу из рецессии.

4) Открытый рынок капитала важен как источник финансирования инвестиционных проектов.

5) Свободная торговля товарами и услугами выгодна, а капитал ничем не отличается от товара.

Стиглиц показывает, что все эти аргументы не состоятельны, если речь идет о краткосрочных спекулятивных потоках капитала. Эмпирические исследования не подтверждают положительную связь степени либерализации рынков капитала и экономического роста. Более того, либерализация увеличивает вероятность экономических кризисов и рецессии. Финансовые рынки существенно отличаются от рынков обычных товаров и услуг. Их основная функция – сбор информации и оценка проектов и фирм с тем, чтобы обеспечить движение фондов в направлении их наиболее эффективного использования. Если информация искажена, то рынки не обеспечивают даже «второго наилучшего». Спекулятивные рынки усиливают колебания, ибо поведение спекулянтов, в принципе, проциклично: при ухудшении экономического положения в стране спекулянты выводят капитал, способствуя дальнейшему ухудшению. Для стран со слабыми институтами это особенно опасно, так как они более чувствительны к шокам.

Стиглиц подвергает сомнению вывод о том, что отечественные вложения за границу всегда выгодны, т.к. увеличивают ВВП. Рыночная оценка капитальных вложений обычно меньше общественной из-за наличия экстерналий (уменьшения безработицы, обучения работников, создания инфраструктуры, и т. п.). Поэтому следует вложения за границу облагать дополнительным налогом.

Неверен и тезис о том, что ограничения на краткосрочные вложения влекут за собой уменьшение долгосрочных. Ограничения на ввоз капитала действовали в Чили, а на вывоз - в Малайзии. Ничто не указывает на то, что это уменьшило прямые инвестиции. На самом деле, долгосрочные инвесторы должны отрицательно реагировать на рост волатильности, имеющий место при либерализации. Кроме того, отсутствие ограничений на вывоз облегчает утечку капитала.

Не вполне корректны или неполны также и некоторые другие, не упомянутые выше рекомендации Вашингтонского консенсуса. Прямые иностранные инвестиции отнюдь не всегда эффективны, особенно при плохом инвестиционном климате. Очень сомнительно, что в период реформ следует уменьшать расходы на администрацию (см. п.2). А вот улучшение администрирования совершенно необходимо, поэтому административную реформу следовало бы рекомендовать в первую очередь.

Справедливости ради надо отметить, что рекомендации, касающиеся налоговой реформы, регулирования процентных ставок и обменного курса, сформулированы достаточно аккуратно. Важным является акцент на поддержку здравоохранения, образования и инфраструктуры. В процессе российских реформ как раз эти рекомендации не были учтены.

5. К руководству для реформаторов: некоторые тезисы

Анализ Вашингтонского консенсуса, накопленный опыт реформ и теоретические исследования показывают, что современное руководство для реформаторов должно кардинально отличаться от его первого варианта. Прежде всего, оно должно содержать общие принципы реформирования, в особенности, предостережения от типичных ошибок, а также подходы к разработке плана и реализации институциональных изменений. Кроме того, следовало бы дать рекомендации по проведению реформ того или иного типа. Точнее, необходимо выработать стратегии совершенствования различных институциональных подсистем в зависимости от начальных условий. Большое значение имеют организационные технологии разработки программ, в частности, подбор экспертов, изучение опыта других стран, организация экспертизы, учет соотношения политических сил.

Настоящая работа не претендует на выполнение этой программы. Ниже я привожу два десятка принципов, которые, на мой взгляд, являются наиболее общими и важными. Несмотря на их кажущуюся простоту, а иногда и очевидность, они систематически игнорируются реформаторами развивающихся стран.

Тезис 1. При разработке плана реформ радикализм неэффективен.

Радикализм означает отказ от рассмотрения большинства вариантов по идеологическим причинам. Левый радикал знает заранее, что государство должно обеспечить работой всех своих граждан, а радикал правого толка - что следует сокращать государственные расходы. Ни тот, ни другой не готовы к поиску компромиссных решений, которые – за редкими исключениями - как раз и обеспечивают эффективность реформ.

Тезис 2. Любая реформа создает предпосылки для интенсификации перераспределительных процессов в ущерб производственной деятельности. При разработке плана реформ необходимо предусматривать меры, направленные на сдерживание таких процессов.

Интенсификация перераспределительных процессов включает в себя усиление борьбы за приоритетные позиции, расширение масштабов теневой деятельности, лоббирования и коррупции, рост преступности, увеличение издержек экономической и политической конкуренции (реклама, ценовые войны, пиар). Иногда все эти явления обозначают термином «поиск ренты», используя его в расширительном толковании.

Любая реформа изменяет систему ограничений, действующих в экономике, и, следовательно, инициирует процессы перераспределения ренты «Соискатели ренты» выигрывают, а производители несут потери. Нетрудно привести примеры, демонстрирующие, что неверный выбор темпа или последовательности реформ, неадекватная социальная политика, ошибочная стратегия трансплантации институтов приводят к интенсификации перераспределительной деятельности.

Тезис 3. В период проведения реформы роль государства увеличивается. В частности, эффективная либерализация требует укрепления государства («ортодоксальный парадокс»). Повышение ответственности и эффективности бюрократии особенно важно на начальном этапе реформ.

Этот тезис был известен специалистам по развивающимся экономикам еще до начала широкомасштабных реформ в бывших социалистических странах (Cyfer, Dietz, 1987, 207-237). В его пользу имеется несколько аргументов.

В процессе реформы неизбежен промежуток времени, когда старые правила уже отменены, а новые еще не вступили в действие. Это создает экстраординарные возможности для чиновников, проводящих реформы. Объем властных полномочий особенно увеличивается, когда речь идет о перераспределении государственной собственности.

В 1992-1993 гг. российские государственные чиновники «назначали предпринимателей миллионерами», выдавая им лицензии на вывоз энергетических ресурсов или цветных металлов. В 1993-1997 гг. от государства

зависело, признать ли правомочной приватизационную сделку по бросовой цене.

Государство должно быть эффективным, а не просто “сильным”; в частности, оно должно быть готово делегировать свои полномочия агентам, реализующим их лучше центра.

Центральный аргумент радикальных либералов - "у нас коррумпированное неквалифицированное чиновничество, а поэтому следует минимизировать государственное вмешательство" - несостоятелен уже потому, что, как показывает опыт, неэффективное государство не в состоянии провести эффективную либерализацию экономики.

Одна из важнейших задач государства, особенно в периоды институциональных шоков, - подавить избыточную перераспределительную активность, стимулируя инновационную деятельность. Для этого необходимо предусмотреть механизмы, обеспечивающие изъятие переходной ренты за счет соответствующей (переходной) системы налогообложения и других мер государственного регулирования.

Следует учитывать, что в периоды широкомасштабных институциональных преобразований готовность общества к проведению реформ нередко используется в карьерных целях, для удержания "начальственного кресла" или перераспределения ресурсов в пользу того или иного ведомства. Это приводит к затратам ресурсов на необязательные или не первоочередные реформы⁸.

Тезис 4. Попытки трансплантации наиболее передовых институтов в отсталую институциональную среду, как правило, заканчиваются неудачей. При заимствовании институтов следует в первую очередь ориентироваться на образцы, характерные для более передовых стран в периоды, когда они находились на аналогичной стадии технологического, институционального и культурного развития.

Создание “рыночного правового поля” не гарантирует спонтанного формирования эффективных рыночных институтов (многочисленные примеры и соответствующую теорию см. в Полтерович (2001)) .

⁸ Замечательный (но далеко не единственный) пример - реформа русского языка, которая едва не была начата в середине девяностых годов.

Опыт стран «экономического чуда» и ряд теоретических моделей показывают, что на стадии инициации роста и в процессе догоняющего развития необходима активная промышленная политика, достаточно жесткое регулирование рынка капитала, накопление государственных валютных резервов, поддержка крупных фирм, ограничение неэффективной конкуренции. По мере совершенствования рыночной инфраструктуры, изменения культурных установок населения (в частности, вытеснения патерналистских ожиданий) и становления гражданского общества степень вмешательства государства в экономику должна уменьшаться (Polterovich, Popov (2003)). При этом часть его функций делегируется институтам саморегулирования.

Тезис 5. Искусство реформирования состоит в умении строить цепочки промежуточных институтов, «соединяющие» действующие институты с наиболее передовыми. Институциональный эксперимент является эффективным методом построения таких цепочек.

Стратегия промежуточных институтов предусматривает постепенную и целенаправленную трансформацию имеющегося института с тем, чтобы в результате получить его эффективную форму. Правильно построенная цепочка промежуточных институтов облегчает адаптацию, позволяет снизить трансформационные издержки и избежать институциональных ловушек.

Заметим, что идея совокупности промежуточных институтов - промежуточной институциональной среды лежит в основе китайского плана перехода к рыночной экономике, оказавшегося весьма успешным.

Тезис 6. Законы о реформах должны предусматривать переходный процесс от действующих институтов к вновь вводимым.

Этот тезис, на самом деле, следует из предыдущего и кажется совсем очевидным. Несмотря на это, он постоянно нарушается. Типичной является ситуация, когда закон одновременно вводит новый институт и отменяет старый. Деятельность второго мгновенно перестает быть легитимной, в то время как для создания первого требуется более или менее длительный срок. Возникает институциональный вакуум, что ведет к потерям.

Тезис 7. Слои населения, проигрывающие в результате институциональных преобразований, должны получить достаточную компенсацию. Поэтому рациональная социальная и промышленная политика являются необходимыми условиями успеха реформ.

Насильственные реформы редко бывают успешными. Если реформенный шок не смягчается социальной и промышленной политикой, то проигравшие вскоре переключаются на перераспределительную деятельность, а это ведет к новым потерям.

Тезис 8. При разработке программы реформ необходимо учитывать политические ограничения.

Этот тезис тесно связан с седьмым, но заслуживает самостоятельного рассмотрения.

Разумеется в установившихся политических системах политики, разрабатывающие реформы, учитывают расклад политических сил. Сравнительно недавно развита и соответствующая теория (см. обзор и ссылки в Persson, Tabellini (2000), Roland (2000)). Проблема сложнее, если экономические и политические преобразования происходят одновременно, как это было в России в начале 90-ых годов. Тогда казалось, что естественное направление реформ - синхронное движение к свободному рынку и демократии. Дальнейшее развитие, напротив, демонстрирует, что в условиях массовых патерналистских ожиданий внедрение принципов радикального экономического либерализма требует авторитарного государства, в то время как сохранение элементов демократии возможно лишь при значительном присутствии государства в экономике.

Тезис 9. Осуществление сложной реформы желательно разбить на ряд этапов, допускающих независимую оценку. Необходимо стремиться к тому, чтобы преобразования, проводимые на начальных этапах, были наиболее привлекательны для населения и давали наибольшую информацию о дальнейшем ходе реформ. Не следует проводить слишком много реформ одновременно.

Сторонники “шоковой терапии” приводят ряд аргументов против этого тезиса. Реформы часто болезненны для тех или иных слоев населения. Как и при хирургической операции, следует по возможности сократить период развития болезни, когда экономический организм не способен функционировать эффективно. Другой аргумент: для того, чтобы сделать реформы необратимыми, не следует давать возможность их противникам консолидироваться. Серьезный довод в пользу шокового пути состоит в том, что для “запуска” реформ необходимо превышение пороговых значений определенных параметров.

Например, бессмысленно приватизировать одно-единственное предприятие, на эффективность приватизации можно рассчитывать лишь по достижении определенной критической массы приватизированных фирм со своей рыночной инфраструктурой.

Альтернативная - градуалистская - точка зрения базируется на трех основных аргументах. Во-первых, проведение реформ, создание новых институтов требует ресурсов на покрытие трансформационных издержек. Рассматривая проект реформ наряду с другими возможными направлениями капиталовложений в рамках единой задачи оптимизации потребления за определенный период, получим оптимальную стратегию, которая, как правило, предусматривает постепенность любых трансформаций.

Во-вторых, мы никогда не можем быть уверены в том, что первоначальный план реформ не потребует коррекции. Нельзя гарантировать, что намечаемые преобразования не приведут в институциональную ловушку или не породят институциональных конфликтов. При слишком быстрых и комплексных преобразованиях их объективная промежуточная оценка и коррекция оказываются невозможными. Разумеется, в некоторых случаях комплексность необходима, но стремиться следует к рациональному выбору последовательности преобразований (соответствующая теория изложена в книге Roland (2000)). При этом нередко обнаруживается, что необходимость порога - иллюзия, и к намеченной цели могут вести непрерывные институциональные траектории. Так, основы рыночной инфраструктуры могут быть созданы внутри государственного сектора и/или в рамках особых зон, как это имело место в Китае. Не только в Китае, но и в Польше рыночные ценовые пропорции были установлены до массовой приватизации, что сделало ее гораздо менее болезненной.

В третьих, шоковые реформы нередко ведут к весьма длительным процессам адаптации, а это сводит на нет временные преимущества шоковой терапии перед градуализмом.

Тезис 10. При выборе состава и последовательности институциональных преобразований следует учитывать их комплементарность (положительную либо отрицательную).

При положительной комплементарности (взаимодополняемости) издержки одновременного проведения двух или более реформ меньше, чем

последовательного, а при отрицательной комплементарности - соотношение обратное.

Например, либерализация внешней торговли не должна осуществляться до того, как будет в достаточной мере либерализован внутренний рынок и введена система (временных) экспортных тарифов для изъятия переходной ренты, поскольку в переходном режиме эти две реформы отрицательно комплементарны. Как отмечалось выше, нарушение этой рекомендации в процессе российских реформ привело к громадным потерям.

Тезис 11. Возникновение институциональных ловушек - одна из главных опасностей при проведении реформ.

Институциональная ловушка - это неэффективная, но устойчивая норма поведения. Она не выгодна обществу, но из-за недостатка координации экономические агентам не выгодно от нее отклоняться. Попав в институциональную ловушку, система выбирает неэффективный путь развития, причем для перехода на эффективную траекторию могут потребоваться значительные затраты. Примерами институциональных ловушек являются такие институты, как бартер, неплатежи, уклонение от налогов, коррупция (см. Полтерович (1999а, 2004)).

Тезис 12. В процессе реформ макроэкономическая политика может влиять на развитие институтов.

Обычно считается, что институты влияют на макроэкономическую политику, но не наоборот. Однако, при неустойчивой институциональной структуре и удаленных от равновесия начальных условиях макроэкономическая политика, стандартная для развитых экономик, может способствовать формированию неэффективных устойчивых норм поведения - институциональных ловушек (см. примеры в Полтерович (1999а)).

Тезис 13. Появление возможностей для эффективных вложений в производство является важнейшим фактором институционального развития.

Несколько иная формулировка этого тезиса: "Важнейшим фактором роста является рост" (Polterovich , 2001; Балацкий, 2002). Если экономика растет, значит, у инвесторов есть возможность получать прибыль от производственных вложений. После того как первая группа инвесторов обнаружит, что инвестировать в производство выгоднее, чем в перераспределение ренты, может

возникнуть лавинообразный процесс, когда новые и новые когорты предпринимателей, учитывая положительный опыт предшественников, предпочтут легальную деятельность теневой, производственную активность – перераспределительной. «Спусковыми механизмами» могут послужить достаточно крупные технологические или институциональные инновации – совершенствование налогообложения, технические открытия, продуманная государственная промышленная политика. Таким образом, между качеством институтов и экономическим ростом имеется двусторонняя зависимость.

Тезис 14. «Свободная» конкуренция эффективна только в том случае, если она поддерживается соответствующей институциональной инфраструктурой, обеспечивающей, в частности, ее непрерывный мониторинг как государством, так и институтами гражданского общества.

В противном случае она лишь стимулирует перераспределительную активность, то есть деятельность, направленную на изменение пропорций присвоения производимого продукта без улучшения его качества или увеличения объема.

Отсюда следует, что «ослабление административных барьеров» само по себе не обязательно ведет к увеличению эффективности.

Тезис 15. Приватизация не гарантирует реструктуризации и увеличения эффективности. Рост (или падение) эффективности в результате приватизации зависит от социальной политики и рынка труда.

Этот тезис подробно обосновывается в Blanchard (1997). Один из важных аргументов состоит в том, что при высокой безработице и низких пособиях работники предприятий будут всячески препятствовать приходу сторонних инвесторов, предвидя, что новые собственники уволят часть персонала. Их сопротивление приведет к высоким издержкам приватизации и /или к захвату собственности инсайдерами, как это и наблюдалось в России.

Тезис 16. В реформируемой экономике фискальные меры, направленные на снижение умеренной инфляции, как правило, подавляют рост.

Высокая инфляция обычно не совместима с быстрым ростом, хотя, например, в Бразилии были периоды, когда инфляция достигала 100%, а ВВП рос. В Болгарии в 1994 году цены поднялись в 2-2.5 раза, а экономика росла с темпом 2%. В том же году в Армении цены увеличились в 20 раз, тем не менее,

экономический рост составил 5%. В работе Bruno, Easterly (1998) показано, что при инфляции менее 40% ее дальнейшее снижение не обязательно ускоряет рост. По-видимому, зависимость между инфляцией и ростом двусторонняя, так что устойчивый долговременный рост, как правило, ведет к снижению инфляции. Вместе с тем, стандартные антиинфляционные меры – увеличение налогов и уменьшение госрасходов – снижают стимулы к производству и вызывают социальную напряженность, а искусственное сдерживание денежной массы при несовершенной денежной системе чревато распространением неплатежей, бартера, повышением транзакционных издержек и, как следствие, замедлением роста (см., например, Stiglitz (2003)).

Тезис 17. Либерализация внешней торговли должна осуществляться постепенно и избирательно в зависимости от уровня развития экономики, качества государственного управления и приоритетов развития. Чем более совершенен внутренний рынок, тем больше оснований для либерализации внешних связей.

Либерализации внешней торговли должны предшествовать либерализация внутренних цен и создание достаточно эффективной рыночной инфраструктуры. Последствия нарушения этого принципа уже были описаны выше.

Тезис 18. Либерализация рынка капитала должна осуществляться постепенно, по мере совершенствования внутреннего рынка. На начальных этапах следует сдерживать приток портфельных инвестиций и отток капитала за рубеж.

На начальных стадиях открытие счетов физических лиц за рубежом и ввоз спекулятивного капитала целесообразно ограничивать. Все сделки по приобретению активов за рубежом и продаже отечественных активов иностранным компаниям должны проходить тщательную государственную экспертизу.

Обычно портфельные инвесторы первыми уходят с рынка при наступлении неблагоприятных обстоятельств. Это раскачивает незрелые рынки и увеличивает вероятность кризисов.

При приобретении зарубежных активов инвестиции не оказывают положительных экстерналильных эффектов (в частности теряются эффекты обучения), которые столь важны для развивающейся экономики.

Развитие рынка корпоративных ценных бумаг становится первоочередной задачей лишь после того, как будут построены достаточно эффективные система банковского кредитования и судебная система (см., например, Corbett, Mayer. (1991)).

Тезис 19. Для устойчивого роста необходимо рациональное сочетание институциональных реформ и промышленной политики. Ее инструменты и методы должны меняться по мере развития институтов.

Важно подчеркнуть, что институциональные реформы сами по себе, как правило, не дают эффекта за короткое время, и проведение их в стагнирующей экономике обычно затруднено. На фоне роста, как отмечалось ранее, их успех гораздо более вероятен. С другой стороны, при плохих институтах надежды на эффективную промышленную политику невелики. При неэффективной и коррумпированной бюрократии, малокультурном и безответственном бизнесе государственные решения принимаются под действием лоббистских сил и нередко не выполняются вовсе. Это, однако, относится и к институциональным реформам. Не только повышение тарифов на ввозимые иномарки, но и пресловутые залоговые аукционы явились результатом лоббирования и привели к потерям для потребителей (во втором случае они, конечно, были несравненно больше). Как выбраться из этого порочного круга? Отвечая на этот вопрос экономисты и политики, обычно делятся на два лагеря: левые требуют решительного государственного вмешательства «для искоренения безобразий», а правые – с той же целью – скорейшего внедрения самых передовых либеральных институтов. Однако опыт быстро развивавшихся стран показывает, что ни одна из этих стратегий сама по себе не ведет к успеху, необходимо их рациональное сочетание. Стоит отметить, что одна из главнейших задач промышленной политики состоит в создании обстановки взаимного доверия и сотрудничества между государством и бизнесом, что и создает основу для успешного проведения институциональных преобразований.

Тезис 20. Международная помощь: бесплатный сыр бывает только в мышеловке

Международный Валютный Фонд создан западными правительствами на их средства. Нет ничего удивительного в том, что он защищает интересы Запада. (Stiglitz (2003)). Будучи широко понятыми, эти интересы во многом совпадают с интересами «догоняющих» стран. Западу нужны миролюбивые соседи со стабильными политическими системами и развитыми рынками, на которых можно было бы с выгодой торговать. Есть, однако, несколько проблем.

Во-первых, интересы совпадают не всегда и не по всем позициям. Во-вторых, “широкое понимание” нередко не устраивает политиков, фактически контролирующую деятельность Фонда и преследующих узкие интересы. В третьих, для эффективного функционирования МВФ требуется гораздо более многочисленный штат. В четвертых, учитывая громадное влияние Фонда на судьбы миллионов людей, ему необходимы профессионалы высшей квалификации. Однако “специалистов по реформам” западные университеты не готовят, а молодые доктора наук поступают на работу в Фонд нередко лишь потому, что у них не сложилась более престижная академическая карьера.

Но самое главное состоит в том, что МВФ отказывается признать перечисленные выше обстоятельства, стремится убедить правительства, что его специалисты предлагают решения, единственно верные и наиболее выгодные для стран - реципиентов. Это придает оттенок двусмысленности переговорным позициям обеих сторон. МВФ не реагировал или реагировал с большим запозданием на нестандартную реакцию российской экономики в процессе реформ. В частности, он продолжал настаивать на рестриктивной монетарной политике, когда она приводила не к стабилизации цен, а к росту бартера и неплатежей, поддерживал неэффективную приватизацию и “строительство пирамиды” на рынке ГКО. В 1992 г. международные эксперты упорно «советовали» сохранить «рублевую зону», несмотря на очевидные (и громадные!) потери, которые несла Россия, снабжавшая рублями 14 независимых государств.

Льготные кредиты международных финансовых организаций могут быть очень полезны и выгодны, но нужно учитывать, что плата за них не равна льготному проценту. В некоторых случаях они действительно ускоряют институциональное развитие России, а в других – тормозят его. Наши

переговорщики или, по крайней мере, консультанты наших переговорщиков должны быть образованы не хуже, чем эксперты МВФ или Всемирного Банка. Только тогда у них появится шанс на успех.

6. Заключение

Создание надежного руководства для реформаторов - одна из самых важных задач, стоящих сейчас перед экономической наукой. Разумеется, эта задача не сводится к формулированию двух десятков рекомендаций, и одна небольшая статья не может претендовать на ее решение. Я, однако, в меру моих сил и понимания, старался обобщить результаты многих теоретических и эмпирических исследований, проведенных как в России, так и за рубежом (в списке цитируемой литературы указана лишь небольшая их часть). Поэтому я надеюсь, что сформулированные выше тезисы могут служить определенным ориентиром и для тех, кто разрабатывает планы реформ на теоретическом уровне, и для реформаторов - практиков. Конечно же, каждый из этих тезисов нуждается в более тщательной проверке и более детальной разработке. Кроме того, уже имеющийся опыт позволяет дать некоторые более детальные рекомендации относительно конкретных реформ – таких как приватизация, дерегулирование, совершенствование налоговой системы, и т.п. Эти рекомендации должны быть систематизированы и сформулированы в форме, очищенной от технических деталей. Однако основные усилия должны быть направлены на более глубокое понимание закономерностей эволюции институтов и экономической политики.

ЛИТЕРАТУРА

- Балацкий Е.В.(2002). Функциональные свойства институциональных ловушек. Экономика и математические методы. Т.38, No.3.
- Богомолов О.Т.(ред) (1996) Реформы глазами американских и российских ученых. М.: Российский экономический журнал.
- Львов Д. С. (2002). Экономика развития. М.: "Экзамен".
- Отчет о мировом развитии. Государство в меняющемся мире.(1997). Всемирный Банк.
- Полтерович В.М. (1993).Экономическая реформа 1992: битва правительства с трудовыми коллективами. Экономика и математические методы, т.29, вып.4.
- Полтерович В.М. (1999а). Институциональные ловушки и экономические реформы. Экономика и математические методы. Т. 35, вып.2, 3-19.
- Полтерович В.М. (1999б). На пути к новой теории реформ. Экономическая наука современной России. No. 3. 32-48.
- Полтерович В.М. (2001). Трансплантация экономических институтов. Экономическая наука современной России, 2001, No. 3 .
- 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. С. 5-16
- Стиглиц Дж. (1998). Многообразные инструменты, шире цели: движение к пост-вашингтонскому консенсусу. Вопросы экономики, вып.8, 4-34.
- Смирнов К. (2002). За Америку заплатят Украина и Казахстан. Коммерсант, 14 марта 2002 г., No.43 (No. 2412), с. 1).
- Aaron, J. (2000). Growth and Institutions: A Review of the Evidence. The World Bank Research Observer, v.15, No.1, 99-135.
- Blanchard, O. (1997). *The Economics of Post-Communist Transition*. Oxford: Clarendon Press.
- Bruno M. (1993). Crisis, Stabilization, and Economic Reform, Oxford: Clarendon Press, Chapter 7.
- Bruno M., M. Easterly (1998). Inflation Crisis and Long-run Growth. Journal of Monetary Economics, 37, 177-200.

Cyfer J. and J.Dietz. (1987). *The Process of Economic Development*. London and New-York, Routledge.

Corbett J. and C.Mayer. (1991). *Financial Reform in Eastern Europe: Progress with the Wrong Model*. In: Eds. P.G.Hare and Jr.R.Davis. *Transition to the Market Economy. Critical Perspectives on the World Economy*, v.3, part 4, 23-48..

Economic Survey of Europe (2001). N.1. Economic Commission for Europe. United Nations.

Gelb, A., A. L. Hillman, and H. W. Ursprung (1996). *Rents and the Transition*. Background Paper, World Bank Development Report. 40 pp.

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

Heybey, B., and P.Murrel. (1999). *The Relationship between Economic Growth and the Speed of Liberalization During Transition*. *Journal of Policy Reform*, 3(2).

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.

Jasinski, P. and G.Yarrow (1997). *Privatization: An Overview of the Issues*. In: Yarrow G. and P. Jasinski (eds.). *Privatization. Critical Perspectives on the World Economy*. Vol.4.4.

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

Klein, Lawrence R., and Marshall Pomer (eds.) (2000), *The New Russia: Transition Gone Awry*. Stanford, Stanford University Press.

Kornai J. (1994) . *Transformational Recession: the Main Causes*. *Journal of Comparative Economics*, v. 19, N.1.

Krueger G., M. Ciolko.(1998). *A Note on Initial Conditions and Liberalization during Transition*. *Journal of Comparative Economics*, v.26, 718-734.

Melo de M., C. Denizer, A.Gelb, S.Tenev (1997). *Circumstance and Choice: the Role of Initial Conditions and Policies in Transition Economies*. Preprint. The World Bank International Finance Corporation, October.

Naim (1999). *Fads and Fashion in Economic Reforms: Washington Consensus or Washington Confusion?* *Foreign Policy Magazine*, October 26.

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/1999/reforms/Naim.HTM>

Persson, T., G. Tabellini (2000). Political Economics. Explaining Economic Policy. Cambridge, Mass., The MIT Press. Ch.13.

Polterovich, V. (2000). Civic Culture and Economic Transition in Russia. The paper presented on the 15-th Annual Congress of the European Economic Association (Bozen- Bolzano, 30-th August - 2-nd September 2000). Manuscript.

Polterovich V.M. (2001). Rent Seeking, Tax Policy and Economic Growth. New Economic School, Working Paper, 2001/027, 38pp.

Polterovich, Victor, and Vladimir Popov (2003). Stages of Development and Economic Growth. Manuscript.

Popov, V. (2000). Shock Therapy Versus Gradualism: The End Of The Debate (Explaining The Magnitude Of The Transformational Resession). Comparative Economic Studies, XLII, No.1,1-57.

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.

Stiglitz J.E. (2000). Capital Market Liberalization, Economic Growth, and Instability. World Development, v.28, N.6, pp.1075-1086.

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

Williamson, J. (1990). What Washington Means by Policy Reform. In: Williamson, J (ed.). Latin American Adjustment: How Much Has Happened? Ch. 2. Abdated November 2002. <http://www.iie.com/publications/papers/williamson1102-2.htm>

Williamson, J. (1994), In Search of a Manual for Technopols. In: John Williamson, Editor. The Political Economy of Policy Reform. Institute for International Economics, Washington, DC., 11-27.

Williamson, J. (2000). What Should the World Bank Think about the Washington Consensus? The World Bank Research Observer, vol.15, N.2, (August), 251-64.