

ПРИНЦИПЫ ДЛЯ РУКОВОДСТВА РЕФОРМ

*Ашот Тевилян**

Ключевые слова: реформа, стратегия реформ, руководство, выращивание институтов, стратегия промежуточных институтов, трансплантация экономических институтов, перспективные траектории

«...хочу дать вам совет взвешенно подходить к рекомендациям, исходящим из западных стран и США. Насколько я заметил из газет, такие рекомендации нередко даются людьми, чья безоглядная приверженность идеологии свободного предпринимательства и чья убежденность в том, что государство не должно играть в экономической жизни никакой роли, могли бы стать губительными даже для нас, если бы мы к этому прислушивались».

*Джон Гэлбрейт,
лауреат Нобелевской премии*

В предыдущей публикации¹ мы рассмотрели основные понятия и институционализированные процессы по реформам. Реформа рассматривается как динамический процесс построения институциональной траектории, удовлетворяющей определенным требованиям. Для этого мы обратились в основном к работам Дугласа Норта, академика РАН

* Ереванский государственный экономический университет, ГОУ ВПО Российско-Армянский (Славянский) университет, к.э.н., доцент.

¹ *Ашот Тевилян*, Реформы в процессе перехода к рынку, «21-й ВЕК», 2014, N 3 (32).

Виктора Мееровича Полтеровича и Джозефа Стиглица. Здесь мы продолжим наши исследования.

1. Стратегии реформ

Стратегия реформы задается набором управлений, обеспечивающих на каждом шаге подходящую институциональную трансформацию в зависимости от текущих условий и достигнутых результатов. Вполне вероятно, что выбор стратегии является главным механизмом возникновения ***точек бифуркации***, в которых происходит расщепление траекторий институциональной трансформации и, тем самым, определяется вариант развития на десятилетия вперед. Весьма правдоподобно, что медленный экономический рост во многих странах является результатом неудачной стратегии реформ.

Одна из важнейших идей дальнейшего изложения состоит в том, что *реформатор должен построить и исследовать различные варианты институциональных траекторий, обеспечивающих необходимую институциональную трансформацию.*

Шоковая терапия. Рациональный выбор и реализация институциональных траекторий часто не осознается реформаторами – практиками. Во многих случаях, особенно в догоняющих странах, применяется «вырожденный» вариант – «шоковая терапия», который предполагает радикальное единовременное 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. На первый взгляд, убедительные аргументы в большинстве практических ситуаций оказываются несостоятельными и приводят к зна-

чительным издержкам. Успешные примеры масштабного применения шоковой терапии достаточно редки.

Выращивание институтов. Стратегия выращивания институтов [1-2] 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 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.

Пример по возможности применения стратегии выращивания институтов приводит акад. В.М.Полтерович, рассматривая промежуточный институт, способствующий формированию частного сектора – *аренду с правом последующего выкупа*. Этот институт существовал в России в 1990-1992гг., но не получил массового развития. Его внедрение представляется весьма логичным при недостатке опытных предпринимателей, обладающих финансовыми средствами для приобретения мелких и средних предприятий. Аренда с правом выкупа не только решает задачу приватизации, но и создает эффективного собственника, имеющего необходимые знания в соответствующей отрасли. Отсутствие таковых и послужило одной из причин драматического спада производства.

В соответствии со стратегией выращивания следует там, где это возможно, сохранять старые институты до тех пор, пока не будет отлажена работа новых. Несмотря на очевидность этого тезиса, он постоянно нарушается. Сосуществование старых и новых институтов является предпосылкой институциональной конкуренции («рынка институ-

тов») и облегчает адаптацию экономических агентов. Больше шансов на успех у стратегии, предусматривающей *управление выращиванием*.

Стратегия промежуточных институтов. Она включает в себя *управляемое выращивание, конструирование, трансплантацию и институциональный эксперимент*. Все четыре элемента можно комбинировать для построения цепочки институтов, ведущих к намеченной цели.

Движение вдоль институциональной траектории определяется не только внешними факторами, но и внутренней логикой саморазвития. Назначение промежуточных институтов может состоять не в том, чтобы служить «ростками» более современных форм, а в том, чтобы, ослабив ограничения, способствовать внедрению эффективных институтов. 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.

В качестве примера превосходства стратегии промежуточных институтов над шоковой терапией можно привести ситуацию, когда в 1992г. 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 оказались переполнены делами о банкротстве, разразился банковский кризис. Польское же правительство начало реформу с предоставления субсидий банкам. В течение этого времени закон о банкротстве на них не распространялся. Результатом явился стабильный рост кредитов реальному сектору.

Выбор оптимальной стратегии промежуточных институтов – одна из центральных проблем принципов реформирования. Представленная модель реформ позволяет продемонстрировать преимущество градуалистского подхода к реформам. С практической точки зрения,

она стимулирует детальную разработку институционального пространства, выявление альтернативных путей развития институтов.

Шоковая терапия или градуализм: теория Дьюатрипона-Ролана. Чтобы планировать реформы, нужно уметь сравнивать между собою институциональные последовательности, которые могут иметь разное число элементов и даже располагаться в разных институциональных пространствах. Это весьма сложная задача [4, 5]. Что может за этим стоять реально?

Проводя приватизационную реформу, мы не знали, как будут работать приватизированные предприятия. Надежда состояла в том, что большинство предприятий быстро проведут реструктуризацию. На самом деле этого не произошло. Если бы мы действовали постепенно, например, приватизируя сначала малые предприятия, а потом уже крупные, то, возможно, проблемы реструктуризации были бы осознаны раньше. Это не обязательно означало бы отказ от реформы, но можно было бы скорректировать ее.

Инициация реформ: теория Алезини-Дрэйзена. Нередко реформы откладываются или не происходят вовсе, несмотря на то, что они привели бы к выигрышу всех групп населения [3]. Реформаторы могут откладывать реформу в *ожидании благоприятных обстоятельств*. В условиях неопределенности не всегда следует настаивать на немедленном проведении реформ, даже если они заведомо выгодны.

Другая, более глубокая причина, вследствие которой реформа, заведомо выгодная всем экономическим агентам, может быть отложена, связана с перераспределением благ между группами экономических агентов, и поэтому порождает *перераспределительный конфликт*. Вопрос заключается в том, кто возьмет на себя издержки по стабилизации. Подобная ситуация получила название «*war of attrition*»- «*война на истощение*» или «*война нервов*».

Голосование как механизм принятия решений о реформах. Мы допускаем, что часть агентов может проиграть в результате реформы, кроме того, принятие решений о проведении реформы осуществляется голосованием агентов. Подобные условия накладывают серьезные политические ограничения на множество реформ, которое может быть осуществлено.

Реформа экономической политики

Своевременное переключение. В истории ныне развитых стран периоды между *радикальными переключениями* занимали многие десятилетия, а сам *процесс переключения* являлся результатом борьбы общественных групп. Аналогичные процессы происходят и в догоняющих экономиках, причем наиболее успешные из них сумели за три – четыре десятилетия пройти путь, потребовавший от первопроходцев несколько столетий. Это оказалось возможным благодаря тому, что ***своевременное переключение*** экономической политики и соответствующая трансформация институтов стали элементами стратегии реформ.

Своевременный отказ от политики и институтов, которые в течение длительного времени приносили успех, – важнейший принцип разработки долгосрочной стратегии реформ. Можно ли говорить о целесообразности определенной последовательности переключений и чем определяется их необходимость? Ответить на эти вопросы можно, имея в виду, прежде всего, разработку ***догоняющей стратегии***.

Важнейшее преимущество, которое имеет догоняющая страна перед лидерами – ***преимущество отсталости***: она может заимствовать технологии, институты и политику, эффективность которых доказана опытом более передовых стран. В работах *Acemoglu, Aghion, Zilibotti* [6] обоснован тезис о том, что необходимость смены политики определяется относительным уровнем технологии.

Стадии модернизации. Предложено [2] различать четыре стадии: (1) начальную стадию модернизации (*индустриализация*), (2) стадию инициации экспортно-ориентированного роста, (3) стадию стимулирования ускоренного развития и (4) стадию развитого рынка.

Стадийность модернизации и соответствующие ей этапы экономической политики (*смену целей и инструментов по мере приближения стран к уровню развитых экономик*) наиболее четко выражены для стран «экономического чуда» – Японии, Южной Кореи, Тайваня, тех немногих стран, которым за последние 50 лет удалось из развивающихся стать развитыми. В 1950г. японский душевой ВВП составлял 20% американского, в 1992г. оно равнялось уже 90%; подушевой ВВП Южной Кореи [7] вырос с 1950 по 1992г. в 11.4 раза, составляя 9% от уровня ВВП США в 1950г. и 46% – в 1992г. Менее ярко выражены стадии в экономической истории Европы и бывших английских колоний. Другие страны не прошли все стадии, и многим из них не удалось осуществить модернизацию как раз из-за неверной стратегии реформ. Обогатим наше изложение опытом верно выбранных стратегий реформ.

Опыт «восточноазиатских тигров»

- **Япония.** В течение 1950-ых годов основная цель состояла в восстановлении японской экономики и увеличении продуктивности. В 60-ых годах правительство меняет приоритеты и ставит задачу повысить конкурентоспособность японской экономики. В 1970-ые годы основной целью становится развитие высокотехнологичных производств, активно заимствуются передовые технологии и способы управления. В 1980-ые годы развитие носит уже инновационный характер. Промышленная политика уступает все больше места рыночному механизму.

- **Южная Корея.** В 1962г. вступил в действие Первый пятилетний план. До 1973г. эта система оставалась неизменной, а затем **постепенно – в течение 25 лет – демонтировалась.**

Опыт Японии, Кореи и Тайваня подтверждает, что своевременная смена экономической политики существенно облегчалась благодаря системе индикативного планирования, способствовавшего координации усилий государства и бизнеса. Каждое новое направление политики требовало **законодательного оформления и новых институтов.**

Стимулирование роста в развитых странах.

- **Англия,** технологически отстававшая до 16 века от своих соседей на континенте – городов Голландии и Фландрии – сумела превзойти их благодаря государственной политике, направленной на создание и поддержку английской промышленности; снова вернулась к протекционистской политике в первой трети XX века, когда потеряла лидерство.
- Аналогично, в течение 19-го века и вплоть до 20-х годов следующего столетия – в период догоняющего развития – **США** были наиболее протекционистской и, в то же время, наиболее быстро развивавшейся экономикой в мире.
- Ценнейший источник позитивного опыта – период восстановления хозяйства европейских стран, в первую очередь, **Франции** после второй мировой войны, когда она находилась на стадии инициации роста. В течение этого периода важнейшим инструментом французской экономической политики было **индикативное планирование.** Важную роль в послевоенном восстановлении Франции сыграл банк развития, способствовавший **организации крупных совместных проектов бизнеса и государства.**

- **Финляндия** не использовала индикативное планирование. Однако быстрый рост финской экономики в 1950-1970-ых годах был достигнут благодаря «*прямому вмешательству*» государства, обеспечившему высокий темп роста инвестиций в ключевые отрасли промышленности и низкий процент за кредит.
- **Ирландия** продемонстрировала экономический рост свыше 9% в 1993-2000 гг. Чтобы добиться быстрого роста правительство установило «*социальный мир*» с профсоюзами, резко снизило налоги, поддерживало низкий валютный курс, а также ввело ряд преференций для экспорта и прямых иностранных инвестиций [8]¹. Методы, использованные в Ирландии характерны для третьей стадии модернизации. Стоит отметить, что политика ирландского правительства до сих пор координируется посредством семилетних «*планов национального развития*», составляемых на основе консультаций с представителями бизнеса, профсоюзами и региональными властями.

В фазе подъема в современных развитых экономиках селективная господдержка отдельных отраслей минимальна, за исключением сельского хозяйства, оборонной промышленности и НИОКР. Однако в периоды плохой конъюнктуры правительства западных стран, не колеблясь, используют стандартные селективные инструменты для поддержки испытывающих трудности отраслей и отдельных крупных предприятий.

Для обеспечения быстрого роста государство должно следовать весьма ***структурно сложной долгосрочной стратегии, каждый раз выбирая политику, адекватную стадии модернизации, и своевременно изме-***

¹ В том числе, пониженный налог на прибыль корпораций, выпускающих экспортную продукцию. Среди таких корпораций значительная часть – иностранные фирмы.

няя ее при переходе от одной стадии к другой. Не удивительно, что лишь немногие страны оказались способны справиться с этой задачей.

Разумеется, определить границы стадий и спланировать режим переключения трудно, однако для ряда направлений экономической политики укажем ожидаемую последовательность переключений и основные факторы, от которых они зависят: **а)** Накопление золотовалютных резервов и реальный валютный курс (*на стадии инициации роста*). **б)** Изменение тарифов (*на начальных стадиях модернизации*). **в)** Регулирование движения капитала через границу. МВФ недавно признал, что для развивающихся стран открытость по капитальным операциям увеличивает риск финансовых кризисов. **г)** Имитация и создание новых технологий. Однако, по мере приближения к уровню передовых стран инновации становятся все более важными для дальнейшего развития. **д)** Миграция. **е).** Понимание динамики рационального соотношения между крупными и мелкими фирмами (*промышленная политика*) особенно важно в период широкомасштабных реформ.

В Китае в период реформ 1980-1990гг. государство стремилось сохранить налаженные в прошлом хозяйственные связи, реализовать экономию от масштаба и вывести крупные производства на конкурентоспособный уровень. С 1978г. китайское правительство поощряло предприятия, перенимавшие опыт японских кейрецу. С 1986г. оно инициировало формирование бизнес-групп. Одной из задач бизнес-групп стало развитие экспортных производств. При этом трансформация прав собственности на средства производства происходила постепенно. Такой путь привел к гораздо меньшим издержкам трансформации.

Согласно Д.Родрику, «...в развивающемся мире трудно найти примеры экономического успеха, не являющегося результатом промышленной политики того или иного типа» [9].

Как замечает акад. В.М.Полтерович, широко распространенное мнение о том, что защита прав собственности и обеспечение подходящих «правил игры» являются необходимыми условиями быстрого роста, не подтверждается опытом. Ни одной бедной стране не удалось добиться высокого качества институтов. Верно, что плохие институты тормозят рост. Распространено мнение, что сначала надо побороть коррупцию, а потом уже стимулировать рост. Такая стратегия не удалась ни одной стране. Seriously улучшить институты можно только на фоне быстрого экономического роста, *поэтому необходимо рисковать.*

2. Трансплантация экономических институтов

Современные экономические институты – результат многовековой эволюции. Процесс заимствования институтов из более передовой институциональной среды и их развитие в иной институциональной среде мы называем *трансплантацией*. Широкомасштабные реформы, проведенные в послевоенный период в десятках стран всех регионов мира, в значительной мере базировались на идее ускорения экономического развития путем трансплантации институтов.

Многочисленные факты свидетельствуют о том, что институты, эффективные в одной среде, могут оказаться бесполезными или даже деструктивными в другой. Возникает задача *выявить принципы отбора трансплантируемых институтов и эффективные технологии трансплантации.*

Особенности рынка трансплантатов. На «рынке институтов» *право на их имитацию бесплатно*, в отличие от международного рынка технологий, где продавцы стремятся получить прибыль, а покупатели вынуждены платить. В борьбе за покупателя обычно побеждают наиболее богатые фонды, в наше время – американские. Их эксперты пытаются внедрять экономические институты наиболее развитой капита-

листической системы или направленные на экспериментирование по их работоспособности, подчас не представляя себе трудностей трансплантации и нередко не оптимальные. При этом блокируются иные варианты институционального развития.

Если заимствование институтов оплачивается спонсорами, тем, кто могли бы осуществлять трансплантацию, предоставляется возможность получить хорошо оплачиваемую работу. Поэтому подобные проекты с большой вероятностью привлекают либо менеджеров авантюристического склада, либо тех, кто в силу недостаточной квалификации неверно оценивает перспективы трансплантируемого института. Это явление в микроэкономике называют *эффектом ухудшающего отбора* (*adverse selection*). Тогда не только рынок трансплантатов, но и более широкий «внутренний рынок реформ» носит принципиально искаженный характер. Авторы принятых проектов получают контроль над ресурсами и возможности административного продвижения.

Начиная начала 90-х годов со времен перехода к рыночным отношениям до нашего времени в Армении трудно найти институт, который не предлагалось бы реформировать.

В результате (*бесплатной*) передачи более эффективного института донор может выиграть за счет реципиента. Это явление называют *парадоксом передачи*.

Трансплантация либерального режима внешней торговли и дерегулирование рынка капитала обернулось для стран СНГ рядом отрицательных эффектов. Нелегальный экспорт цветных металлов, массовое занижение экспортных цен, громадная утечка капитала несли выгоду как раз тем странам, которые «поставляли» в страны СНГ новые институты.

Парадокс передач наблюдается при заимствовании новых программ обучения и совершенствованием образовательных институтов. Речь идет об утечке человеческого капитала, «утечке мозгов».

Технологии трансплантации. Любой целенаправленный процесс реализации трансплантации включает четыре основных стадии:

1) Выбор трансплантата и стратегии трансплантации. Нередко политики предпочитают заимствовать наиболее передовые институты, стремясь максимально ускорить институциональное развитие. Это стремление как раз и приводит к ошибкам.

Попытка внедрения современного рынка ценных бумаг (*рынка капитала*) в Армении на основе современной англо-американской модели – яркий пример трансплантации *«слишком сложного»* института. Аналогичное *«забегание вперед»*, видимо, произошло с заимствованием системы местного управления.

Раз и навсегда отказавшись от *«шоковой трансплантации»* в пользу стратегии промежуточных институтов, мы должны, прежде всего, решить, какая из стадий развития, пройденных рассматриваемым институтом в других странах, наиболее подходит для *«пересадки»*.

2) Создание инфраструктуры трансплантации, в том числе разработка и лоббирование новых законов, создание соответствующих институциональных инфраструктур, которая может включать вспомогательные и промежуточные институты и организации. Построение цепочки промежуточных институтов – типичный метод реализации градуалистского подхода к реформам.

Идея промежуточной институциональной среды лежит в основе китайского плана перехода к рыночной экономике.

3) Осуществление мер, облегчающих адаптацию экономических агентов к новому институту (*структурная аналогия*).

Исследуя коррупционную ловушку в Армении, следует обратить внимание на определённую аналогию между армянскими реалиями и процессами, происходившими ранее в странах Восточной Азии.

4) Управление процессом трансформации института. Институциональное строительство – сложная работа, требующая профессионального владения многими инструментами государственного управления.

Трансплантация институтов демократии. За последние 30 лет демократические преобразования затронули многие страны с самыми разными уровнями благосостояния, гражданской и политической культуры. В подавляющем большинстве случаев использовалась шоковая стратегия трансплантации. Известный специалист в теории роста Р.Бэрроу заключает, что суммарный эффект демократии на экономический рост можно охарактеризовать как «слабо отрицательный» [10].

Для устойчивости демократии необходимы достаточно высокие уровни благосостояния, образования, политической культуры и законности, иначе демократизация сопровождается активизацией альтернативных институтов. Экономическая неэффективность заимствованных институтов демократии, в свою очередь, приводит к их перерождению или даже отторжению [11].

США понадобилось порядка 70 лет, чтобы выбраться из «коррупционной ловушки» и существенно снизить уровень коррупции, явившийся результатом быстрой демократизации в XIX веке.

Вряд ли можно считать простым совпадением тот факт, что практически все страны успешного догоняющего развития либо откладывали демократизацию до достижения достаточно высокого уровня благосостояния, либо практиковали «полуторпартийную систему».

3. Издержки реформ (трансформационный спад)

Согласно одному из распространенных заблуждений, «прогрессивные» институциональные реформы всегда целесообразны. Развеять это заблуждение помог уникальный «естественный» эксперимент – преобразование почти 30 бывших плановых экономик в рыночные – основные

преобразования происходили почти одновременно в течение 5-10 лет. Благодаря этому возникли необычные возможности для сравнения. Это и позволяет представить анализ каждого из трех типов издержек применительно к трансформационному спаду [12] (термин введен Я.Корнаи) и описать механизмы их формирования. Речь идет о следующих трех типах издержек, возникающих при институциональных трансформациях: 1) прямые издержки создания новых институтов; 2) издержки дезорганизации; 3) издержки перераспределения переходной ренты.

Трансформационный спад (издержки, связанные с переходом от одного института к другому) в бывших социалистических странах – одно из самых драматических явлений современной экономической истории. Длительность и масштабы спада существенно различались по странам¹. В чем причины и каковы механизмы трансформационного спада? Данные несомненно указывают на то, что **реформы были важной причиной спада в переходных экономиках: все они испытали резкое падение производства сразу после начала реформ.**

Дадим описанием каналов и механизмов, порождающие трансформационные издержки каждого из трех указанных ранее типов.

Создание новых институтов: прямые издержки реформ. Реформы, как правило, требуют серьезных затрат на разработку плана, создание и адаптацию новых институтов, т.е. инициируется процесс перераспределения ресурсов, отвлекаемых от капиталовложений в производство.

Дезорганизация. Среди причин издержек дезорганизации в процессе трансформационного спада следует указать дезорганизацию в процессе реформирования плановых экономик, нарушение взаимодействия между экономическими агентами из-за отсутствия или слабой развитости рыночной инфраструктуры.

¹ Ашот Тевикян, Реформы в процессе перехода к рынку, «21-й ВЕК», 2014, N 3 (32), стр. 14.

Ошибки реформирования и активизация перераспределительных процессов («поиск ренты»). В последние сто лет непрерывный процесс реформирования стал формой существования развивающихся экономик. Однако любая институциональная реформа высвобождает переходную ренту и, значит, таит в себе новые потенциальные возможности для перераспределительной деятельности, влекущей общественные издержки. К числу наиболее распространенных ошибок при проведении реформ, интенсифицирующих процессы присвоения ренты, относятся:

- ***Неверный выбор момента реформ.***

В 1993г., когда началась чековая (*ваучерная*) приватизация, и в России, и в Армении, не было ни предпринимателей, способных приобрести предприятия, ни менеджеров, умеющих руководить ими в условиях свободного рынка, ни рыночной инфраструктуры. Многие предприятия оказались недооцененными в десятки и сотни раз, так что их будущие собственники могли рассчитывать на огромные прибыли. В этих условиях приватизируемая экономика превратилась в арену ожесточенной борьбы трудовых коллективов, бюрократических, криминальных и полукриминальных группировок.

- ***Неверный выбор темпа реформ.***

Пример российской и армянской приватизации показывает, как неверный выбор момента и темпа реформ может стимулировать перераспределительную активность.

Другой пример – неверный выбор момента и темпа демократизации, при котором, в условиях неразвитой гражданской культуры и низкого уровня законности каждый гражданин получает в свое распоряжение право голоса – ресурс, который ему, как правило, совсем не нужен.

- ***Неверный выбор последовательности реформ.***

Либерализация внешней торговли в самом начале реформ, привела к масштабным перераспределительным процессам и значительным

потерям. Потери могли быть значительно меньше, если бы отмена государственной монополии внешней торговли произошла после либерализации внутренних цен и введения достаточно жесткого контроля за потоками товаров через границу [13].

Эффект ранней приватизации. Согласно гипотезе Катышева и Полтеровича [14], издержки реформ возрастают, если масштабная приватизация осуществляется до того, как сформируется полноценный внутренний рынок, а отечественные цены в достаточной мере приблизятся к мировым. Момент для продажи предприятий был крайне невыгодным. Не следовало надеяться и на то, что приватизация приведет к увеличению эффективности производства. Масштабная приватизация на ранней стадии реформ имела отрицательные долгосрочные последствия.

- ***Пассивная социальная и промышленная политика.***

Важный аспект подготовки реформы – анализ того, какие группы экономических агентов выигрывают или проигрывают в результате ее осуществления. Государство как инициатор реформ должно использовать рычаги социальной и промышленной политики для компенсации ущерба от реформ тем, кто оказывается в проигрыше.

- ***Ошибочная стратегия строительства новых институтов.***

Типичный источник перераспределительных потерь – неверная стратегия трансплантации передовых институтов в чужеродную институциональную среду.

- ***Реформы как инструмент административной борьбы.***

Результаты реформ с трудом поддаются оценке. Несмотря на это, международные финансовые организации (МВФ, МБ, МБРР, и т. п.) и правительства выделяют на их проведение крупные суммы. Это порождает «ненасыщаемое предложение реформ» или «война на истощение».

- ***Циклы перераспределения.***

Поспешная приватизация добывающих предприятий может создать предпосылки для попыток их национализации, в условиях, когда

правительству не хватает финансовых ресурсов, и приводящих опять-таки к потере эффективности. В Чили в 1970г. значительная часть собственности была национализирована. Затем последовал этап приватизации 1974-1978гг. Успехи Чили за тридцатилетний период после Альенде, несмотря на значительную поддержку Запада, достаточно скромны.

Преодолеть трансформационный спад

Институциональные реформы и стимулирование роста. Тезис о том, что структурные реформы являются единственным средством преодоления отсталости, противоречит фактам. Подобный эффект структурных реформ является, скорее, исключением, чем правилом. Гораздо чаще реформы, модернизируя институты, *одновременно оказываются инструментом процесса перераспределения, истощающего производительные силы общества.* При этом они создают иллюзию догоняющего развития, в то время как страна в результате падений и подъемов едва удерживается на прежнем относительном уровне, или даже отстает от развитых экономик.

Те страны, которым удалось избежать этой ***«ЛОВУШКИ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ОТСТАЛОСТИ»*** – Япония, Корея, Тайвань, послевоенные Франция, Португалия, Финляндия – не ограничивались институциональными реформами, а *сочетали их* с государственной политикой стимулирования роста. Экономическая политика должна быть направлена на поэтапное и сбалансированное достижение обеих целей: совершенствование институтов и стимулирование роста.

Можно возразить, что при плохих институтах политика стимулирования роста имеет мало шансов на успех. С этим нельзя не согласиться. Да, так например, промышленная политика рискованна, но если пренебрегать ею, то, как показывает опыт многих стран, шансов на сближение с развитыми экономиками не остается вовсе.

Каждая из стран, добившихся быстрого долговременного роста, сумела найти нестандартные институциональные формы, послужившие мотором развития на начальных этапах и опиравшиеся на особенности национальной культуры, избегая «модных» рецептов экономической политики. Там была подавлена избыточная перераспределительная активность, что допустило становлению гражданского общества.

Гражданская культура и издержки реформ [2]. Причины трансформационного спада коренятся в гражданской культуре обществ. Неудача шоковой терапии в России, Армении и некоторых других странах девяностых годов выглядит вполне предсказуемой, если принять во внимание их гражданскую культуру того времени, т.к. связь культуры и экономики является двусторонней. Культурные факторы неявно встроены в объяснения многих феноменов переходной динамики.

Алмонд и Верба в своей классической работе [15] полагают, что гражданская культура включает *«способы принятия решений политическими элитами, их нормы и отношения, а также нормы и отношения обычного гражданина к другим агентам и институтам, к правительству и согражданам»*. Они рассматривают *«социальное доверие и готовность кооперироваться как компоненту гражданской культуры»*. Гражданская культура, пишут они, является *«культурой достижения консенсуса и разнообразия»*, культурой, *«которая допускает изменения, но смягчает их»*.

Одна из злободневных проблем армянского общества, это вопрос взаимодействия между государством и гражданами. Реформа начала 90-х годов была попыткой пересмотреть *патерналистский* контракт и выработать новый: речь идет о существующей в СССР системе взаимодействия между государством и гражданами, при которой государство берет на себя достаточно широкие обязательства заботиться о гражданах, взамен значительно ограничивая их свободу в принятии решений. Однако условий нового *«рыночного»* контракта и своих обещаний го-

сударство не выполнило. **Правительство Армении не предприняло специальных усилий, чтобы компенсировать потери проигравшим и поддержать системы социального обеспечения.** Игнорируя патерналистские ожидания населения, реформаторы исповедовали теорию «минимального государства», стремясь минимизировать социальные расходы, отвергали промышленную политику, не уделяли должного внимания проблемам регулирования бизнеса.

Это сформировало **низкий уровень доверия к рыночным реформам и государственным институтам.** Это увеличивало транзакционные издержки предпринимательской деятельности, тормозило экономический рост. Массовое неверие в справедливость и силу закона сделало **девиационное поведение**¹ рутинным, что способствовало расширению теневой экономики.

Интересно проследить изменение уровня персонального доверия в послевоенной Западной Германии, где также происходила быстрая ломка общественных отношений. Сразу после войны этот показатель был весьма низок, но в дальнейшем монотонно увеличивался, по крайней мере, в течение 28 лет. Можно предположить, что быстрое укрепление персонального доверия было связано с успехом реформ в Германии и быстрым экономическим ростом.

Среди издержек реформ при спаде в гражданской культуре общества укажем привычку к нарушению закона на уровне элиты. Вот почему отечественная властная элита оказалась не способной выбрать и выбирать эффективный план реформ. Она не умеет находить компромисс с оппонентами и тратит ресурсы на внутренние конфликты².

¹ Девиантное поведение – это поведение, которое не соответствует требованиям социальных норм.

² Государство — это мощнейший магнит, притягивающий к себе самые отвратительные страсти, пороки и проявления человеческой натуры. Люди стремятся уклониться от исполнения приказов государства, но они используют его монопольную власть на полную катушку (*Хесус Уэрта де Соро*).

Правдоподобен вывод о том, что различия в гражданской культуре существенно повлияли на разницу в глубине и длительности трансформационного спада в бывших социалистических странах. Все опросы свидетельствуют о том, что общества наиболее успешных государств Восточной Европы – Чехии, Венгрии, Словакии, Польши – характеризовались меньшей склонностью к патернализму, большим уважением закона, более положительным отношением к либеральным ценностям и рынку, большей толерантностью по отношению к иностранцам. Их правящие элиты продемонстрировали гораздо более консенсусный стиль управления, проявившийся, в частности, в большем внимании к социальной и промышленной политике.

4. Перспективные траектории

Сформулируем некоторые общие, важнейшие требования к стратегии институциональной реформы. Для этого, следуя результатам, полученным акад. В.М.Полтеровичем обсудим понятие ***перспективной траектории***, как институциональной траектории, имеющей высокие шансы на успех, благодаря выполнению определенных требований.

Перспективные траектории: одиннадцать требований – по каждому пункту даются краткие разъяснения:

(1) ***Выбор институционального пространства***. Прежде всего, следует описать множество возможных траекторий, а для этого необходимо задать *институциональное пространство*, что позволит ***учесть масштаба отклонений параметров исходной институциональной системы от целевой***. Ее выбор в значительной мере предопределяет характер решения всей проблемы реформирования. Многие реформы в действительности 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*.

(2-3) *Быть согласованной с ресурсными и технологическими ограничениями*. Необходим расчет эффективности проектов реформ на основе сопоставления ожидаемых *издержек и выгод*. Из наличия ресурсных ограничений и альтернативных возможностей использования ресурсов следует, что проводить слишком много реформ одновременно нецелесообразно.

(4) *Принимать во внимание особенности гражданской культуры и уровень развития человеческого капитала*.

(5) *Учитывать возможности принятия политических решений о реформах и отказа от них*. Во всех странах, добившихся успеха в модернизации, основы рыночной экономики закладывались в условиях жесткой политической системы. Для соблюдения *политических ограничений* важнее всего стабильная политическая власть, ориентированная на поддержание законности и достижение благосостояния, а не на решение задач перераспределения собственности. В этом случае появляется надежда на рациональный выбор институциональной траектории.

(6) *Учитывать статическую и динамическую комплементарность институтов, предусматривая рациональную последовательность институциональных изменений*.

(7) *Обеспечивать ослабление ресурсных, технологических, институциональных и культурных 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.

(8) Включать эффективные меры по сдерживанию перераспределительной деятельности. Любая экономическая реформа приводит к изменению поля возможностей для хозяйствующих субъектов, когда создаются новые привилегированные позиции, что может интенсифицировать перераспределительную активность.

(9) Формировать благоприятные институциональные ожидания, стимулирующие движение вдоль траектории. Чтобы выбранная стратегия была реализуема, она должна на каждом этапе создавать спрос на дальнейшие институциональные изменения, формируя соответствующие институциональные ожидания. В Японии, Южной Корее, послевоенной Франции основой такой системы формирования ожиданий, выработки консенсуса и координации действий служила система индикативного планирования. Те же функции выполняет система планирования в Китае.

(10) Предусматривать на каждом шаге, по крайней мере, частичную компенсацию потерь основным группам экономических агентов, которые могли бы проиграть вследствие институциональных изменений, осуществляемых государством. Это требование преследует три основные цели: обеспечение поддержки реформ, сдерживание поиска ренты, достижение справедливого распределения.

(11) Сочетаться с государственной политикой стимулирования экономического роста. Экономический рост существенно зависит от качества институтов. А для улучшения качества институтов необходим рост благосостояния. Круг замыкается. 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.

Определение. Назовем траекторию, которая соединяет в институциональном пространстве действующие институты с желаемыми, более эффективными в долгосрочном периоде (*когда оценка¹ интегральные выгоды от совокупности изменений выше оценки интегральных издержек*), **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.

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.

Стратегии институциональных реформ: Китай и Россия. Академик В.М.Полтерович разработанную им стратегию перспективной институциональной траектории применил для демонстрации, как «работают» описанные выше требования к этим траекториям, сопоставляя для этого широкомасштабные реформы в России и в Китае. Это позволило представить насколько взгляд на реформы с *позиций институциональной динамики, с использованием стратегии промежуточных институтов*, расширяет множество подлежащих сопоставлению вариантов по сравнению с наивной дилеммой «шоковая терапия – градуализм». Как признает В.М.Полтерович, китайские реформаторы в противоположность российским следовали приведенным рекомендациям, *выбирая в качестве стратегий перспективные траектории*.

Китай и Россия: начальные условия. Все согласны с тем, что китайские реформы гораздо более успешны, но многие считают, что из-

¹ Сколько-нибудь точный расчет таких оценок часто невозможен. Тем не менее при разработке стратегии реформ даже грубое сопоставление издержек и выгод чрезвычайно важно.

за различия в условиях китайский опыт к России не применим. Сопоставляя последовательно ресурсные, культурные, политические и другие институциональные ограничений, сложившихся к началу реформ в Китае и в России, можно придти к выводу, что следует отбросить гипотезу о том, что основная причина различий в результатах реформ состоит в меньшей жесткости ресурсных, культурных или каких-либо иных ограничений в Китае. Следовательно, гораздо более вероятно, что дело в различных стратегиях реформ.

Китай и Россия: сопоставление стратегий. Китайские институциональные преобразования в противоположность российским удовлетворяли общим требованиям к перспективным траекториям. Китайские реформаторы не ограничивались лишь заимствованием, но использовали также конструирование и институциональный эксперимент, более точно учитывали ресурсные, культурные и политические ограничения и связи институтов, предусматривали компенсации потерь и сдерживание перераспределительной активности. Опыт Китая чрезвычайно важен для других реформирующихся стран.

Россия и Китай – действительно очень разные страны, поэтому, сравнивая стратегии реформ, мы обращаем внимание не на конкретные формы их реализации, а на то, в какой мере они следовали общим принципам, сформулированным выше. Аналогичные замечания верны и для Армении. Разница масштабов Армении с этими двумя странами колоссальны, но следование принципам, изложенным в статье, особенно не касается такого отличия. Главное, все же, умение построение стратегии реформирования, которое бы удовлетворяло общим требованиям к перспективным траекториям.

Китайские реформаторы двигались от плановой экономики к рыночной, **умело комбинируя трансплантацию, конструирование и институциональный эксперимент.** Их стратегия опиралась на нестан-

дартные промежуточные институты – *дуальную либерализацию* и муниципальные предприятия – неэффективные в развитой экономике, но хорошо приспособленные для китайских условий. Используя стандартный институт – специальную экономическую зону, они, экспериментируя, тщательно подбирали подходящие для Китая правила внешней торговли. Старые институты не разрушались мгновенно, а постепенно вытеснялись новыми. Стандарты корпоративного управления улучшились, однако крупные предприятия до сих пор остаются в государственной собственности. Сохраняется жесткий контроль над рынками капитала¹. Градуалистский подход позволил не вкладывать сразу слишком много ресурсов в институциональное строительство, сократить издержки адаптации, избежать институциональных дисфункций. Они тщательно соблюдали требование компенсации потерь, добившись того, что в процессе реформ выигрывали все основные слои населения. Промежуточные институты не требовали резких изменений технологии или массовой культуры, напротив, они сами способствовали их эволюции в нужном направлении.

Китайская политическая система эволюционировала еще медленнее, чем экономическая.

Благодаря перечисленным обстоятельствам, жесткому государственному контролю и правильному выбору последовательности реформ (*сначала либерализация цен, потом – либерализация внешней торговли и лишь затем – приватизация*) удалось сдержать перераспределительную активность в приемлемых рамках² и избежать институциональных ловушек.

¹ О целесообразности такой политики см. *Stiglitz J.*(2000a). Capital Market Liberalization, Economic Growth, and Instability. World Development, Volume 28 (6), pp. 1075-1086.

² В 1996г. лишь 8% стран имели индекс восприятия коррупции худший, чем Китай, а в 2002г. – уже 42 % стран.

*Армянские и российские реформы 90-ых годов были полной противоположностью китайским*¹. Это объясняет различие в результатах реформ.

Проектирование институциональных траекторий – творческий процесс, а процессы создания нового в институциональной сфере, вряд ли поддаются унификации. В этом направлении еще многое предстоит сделать.

Барселонский консенсус. В заключение статьи, снова вернемся к Вашингтонскому консенсусу (ВК). Печальная история с ее реализацией потребовала от международных организаций ее пересмотра. При поддержке Всемирного банка была предпринята попытка объединить усилия экспертов и выработать новый консенсус в отношении принципов разумной экономической политики. Эта идея была реализована в рамках международного проекта *«The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance»* (Пересмотр Вашингтонского консенсуса. На пути к новым правилам глобального регулирования). В сентябре 2004г. состоялась заключительная встреча участников проекта. По ее итогам 16 видных экономистов, представители разных традиций экономической мысли, специалисты ряда развивающихся стран подписали *«The Barcelona Development Agenda»* (Барселонская повестка дня по вопросам развития, или **Барселонский консенсус** (БК)) [16]. Документ состоял из семи пунктов.

Подписание БК и доклад Всемирного банка *«Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reforms»* (Экономический рост в 1990-е годы. Уроки десятилетия реформ) [17] можно считать завершением определенного цикла в поиске рациональных подходов к форми-

¹Эти строки не следует воспринимать как обвинение тем, кто проводил реформы. Это лишь интерпретация событий в рамках принятых в статье допущений. Нельзя исключить, что реализация лучшей программы в Армении, России 1992-1994 годах была невозможна в силу ограничений, которые в данной работе не учтены.

рованию стратегий экономического развития. Способ взаимодействия между экономической теорией и экономической политикой, утвердившийся под влиянием ВК и предполагающий, что теория генерирует некий набор «*ИСТИННЫХ*» принципов экономической политики, который затем навязывается практике, оказался *ЛОЖНЫМ*. По этому поводу сделаем следующее замечание:

Ряд международных организаций, прежде всего, Международный Валютный Фонд, Всемирный Банк, Банк Реконструкции и Развития оказывают значительное, подчас, решающее влияние на ход реформ в развивающихся странах и странах с переходной экономикой. Практика показывает, что квалификация экспертов международных организаций оставляет желать много лучшего [18].

Альтернативный подход намечен в третьем разделе Барселонского консенсуса. Он гласит: «Не существует единственного набора политических установок, способных гарантированно запустить устойчивый рост... Страны должны иметь свободу экспериментирования при выборе политики, отвечающей их специфическим условиям, а международные кредитные организации и агентства, оказывающие помощь, должны поддерживать такое экспериментирование. Но свобода эксперимента не означает, что в сфере развития пригоден принцип «*все дозволено*». Эта свобода не может использоваться как прикрытие для политики, попросту перекачивающей доходы в пользу политически сильных групп. Главная задача состоит в выявлении наиболее узких мест, ограничивающих рост, и их расшивке средствами микроэкономической и макроэкономической политики...» [16].

Этот подход противостоит самой философии Вашингтонского консенсуса. БК ставит на первое место анализ конкретных экономических систем с их специфическими целями и проблемами, а также последующее выстраивание стратегии и тактики экономической политики.

РУКОВОДСТВО ДЛЯ РЕФОРМАТОРОВ¹

возможный вариант

Двенадцать тезисов

Накопленный опыт реформ и теоретические исследования показывают, что современное *руководство для реформаторов* должно прежде всего содержать общие принципы реформирования, в особенности, предостережения от типичных ошибок, а также методологию планирования и реализации институциональных изменений. Кроме того, следовало бы дать рекомендации по проведению реформ того или иного типа. Необходимо выработать стратегии совершенствования различных институциональных подсистем в зависимости от начальных условий. Большое значение имеют организационные технологии разработки и внедрения проектов преобразований, в частности, организация взаимодействия между различными заинтересованными сторонами для выявления противоречий и достижения консенсуса.

Одно из основных понятий теории реформ – понятие *перспективной институциональной траектории* – включает список требований к проектам реформ.

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;

¹Создание надежного руководства для реформаторов – одна из самых важных задач, стоящих сейчас перед экономической наукой. Как пишет акад. В.М.Полтерович, в своих разработках он старался обобщить результаты многих теоретических и эмпирических исследований. Имеющийся опыт позволяет дать некоторые более *детальные рекомендации* относительно конкретных реформ. Основные усилия должны быть направлены на более глубокое понимание закономерностей эволюции институтов и экономической политики.

- (5) учитывать возможности принятия политических решений о реформах и отказа от них;
- (6) учитывать статическую и динамическую комплементарность институтов, предусматривая рациональную последовательность институциональных изменений;
- (7) обеспечивать ослабление ресурсных, технологических и институциональных ограничений вдоль траектории;
- (8) включать эффективные меры по сдерживанию перераспределительной деятельности;
- (9) формировать институциональные ожидания, стимулирующие движение вдоль траектории;
- (10) предусматривать на каждом шаге, по крайней мере, частичную компенсацию потерь основным группам экономических агентов, которые могли бы проиграть вследствие институциональных изменений, осуществляемых государством;
- (11) сочетаться с государственной политикой стимулирования экономического роста.

Кроме перечисленных одиннадцати требований проектировщик реформ должен иметь в виду ряд *более общих принципов*.

Тезис 1. При разработке плана реформ радикализм неэффективен.

Радикализм означает отказ от рассмотрения большинства вариантов по идеологическим причинам. Поиск компромиссных решений, как раз и обеспечивают эффективность реформ.

Тезис 2. Искусство реформирования состоит в умении строить цепочки промежуточных институтов, «соединяющие» действующие институты с наиболее передовыми.

Стратегия промежуточных институтов предусматривает постепенную и целенаправленную трансформацию имеющегося – трансплантированного либо сконструированного – 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.

Тезис 3. 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 целесообразных корректировках плана 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, и следует по возможности сократить период развития болезни, когда экономический организм не способен функционировать эффективно. *Другой аргумент:* 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, на эффективность приватизации можно рассчитывать лишь по достижении определенной критической массы приватизированных фирм.

Альтернативная – *градуалистская* – точка зрения базируется на трех основных аргументах. *Во-первых*, создание новых институтов требует ресурсов на покрытие трансформационных издержек. Рассматривая проект реформ наряду с другими возможными направлениями капиталовложений за определенный период, получим оптимальную стратегию, которая, как правило, предусматривает постепенность трансформации. *Во-вторых*, при слишком быстрых и комплексных преобразованиях их объективная промежуточная оценка и коррекция оказываются невозможными. При правильном выборе институционального про-

странства нередко обнаруживается, что необходимость порога – иллюзия, и к намеченной цели могут вести *«непрерывные»* институциональные траектории. *В-третьих*, шоковые реформы, как правило, ведут к весьма длительным процессам адаптации, а это сводит на нет временные преимущества шоковой терапии перед градуализмом.

Тезис 4. 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.

В процессе реформ *высвобождается переходная рента*, что стимулирует избыточную перераспределительную активность. Экстраординарные возможности для ее присвоения возникают вследствие снятия или введения тех или иных ограничений – особенно в промежуток времени, когда старые правила уже отменены, а новые еще не вступили в действие. Готовность общества к проведению реформ нередко используется в карьерных целях или перераспределения ресурсов в пользу той или иной узкой группы интересов.

Правительство должно быть способно составить рациональный план преобразований и противостоять указанным тенденциям. 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.*

Тезис 5. 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.

Тезис 6. Законы о реформах должны предусматривать переходный процесс от действующих институтов к вновь вводимым. Следует (в случаях, когда это возможно) сохранять старые институты до тех пор, пока не будет отлажена работа новых.

Этот тезис тесно связан с Тезисом 3 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. Сосуществование старых и новых институтов облегчает адаптацию экономических агентов, позволяет продемонстрировать преимущество институциональной инновации, либо отказаться от ее внедрения без существенных потерь.

Тезис 7. Любая реформа создает предпосылки для интенсификации перераспределительных процессов в ущерб производственной деятельности. При разработке плана реформ необходимо предусматривать меры, направленные на сдерживание таких процессов.

Тезис 8. Возникновение институциональных ловушек – одна из главных опасностей при проведении реформ.

Тезис 9. Расширение возможностей для эффективных вложений в производство является важнейшим фактором институционального развития.

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 группы предпринимателей, учитывая положительный опыт предшественников, предпочтут легальную деятельность теневой, производственную активность – перераспределительной. Таким образом, *между качеством институтов и экономическим ростом* имеется двусторонняя зависимость.

Тезис 10. Рациональная социальная и промышленная политика являются необходимыми условиями успеха реформ. Соответствующие инструменты и методы должны меняться по мере развития институтов.

Институциональные реформы сами по себе, как правило, не дают эффекта за короткое время, и проведение их в стагнирующей экономике обычно затруднено. На фоне роста 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 относится и к институциональным реформам.

Как выбраться из порочного круга? Опыт быстро развивавшихся стран показывает, что важнейшая задача промышленной политики состоит в создании обстановки взаимного доверия и сотрудничества между государством и бизнесом, что и создает основу для успешного проведения институциональных преобразований.

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 11. 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.

Тезис 12. При планировании либерализационных реформ необходимо учитывать, что «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 стимулирует перераспределительную активность, то есть деятельность, направленную на изменение пропорций присвоения производимого продукта без улучшения его качества или увеличения объема. В частности, «ослабление административных барьеров» само по себе не обязательно ведет к увеличению эффективности. Гражданское общество – важнейший фактор экономического развития, способствующий решению проблем координации и смягчению эффектов несостоятельности как государства, так и рынка.

Методология институциональных исследований и разработок

Проектирование реформ – работа, *требующая высокого профессионализма. Совершенствование институтов* 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.

Проекты реформ должны создаваться экспертами в соответствии с *жесткими рамками*, подобно крупнейшим инвестиционным проектам, с тем, чтобы добиться высокого качества разрабатываемых институциональных траекторий.

Наметим основные разделы, наличие которых следовало бы потребовать от любого проекта реформ:

- формулировка целей;
- анализ спонтанной эволюции институтов, подлежащих реформированию;

- анализ аналогичных реформ в других (*не только передовых*) странах и институциональных экспериментов; анализ отечественного опыта;
- разбиение реформы на этапы и представление ее в виде последовательности промежуточных институтов;
- технология проведения реформы, включая создание необходимых вспомогательных институтов, требуемые изменения в законодательстве и анализ политических процессов, связанных с одобрением плана реформы;
- сопоставление интегральных выгод от реформы с интегральными издержками;
- обоснование перспективности планируемой институциональной траектории в соответствии с требованиями (1) – (11);
- методика анализа результатов осуществленных институциональных изменений.

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

Июнь, 2014г.

Источники и литература

1. *Stiglitz J.*, Scan globally, reinvent locally: knowledge infrastructure and the localization of knowledge. In: Diane Stone (ed.) *Banking on Knowledge. The Genesis of the Global Development Network*, 24 – 43, 2000.
2. *Полтерович В., Попов В.*, Эволюционная теория экономической политики. Часть I. Опыт быстрого развития. 2006, Вопросы экономики, №7, 4-23.
Полтерович В., Попов В., Эволюционная теория экономической политики. Часть II. Необходимость своевременного переключения. 2006, Вопросы экономики, №8, 46-64.
Полтерович В.М., (2002). Политическая культура и трансформационный спад. Экономика и математические методы. Т. 38, вып.4, 95-103.

3. Дрейзен А., (1995). Почему откладываются реформы. Теоретический анализ. Экономика и математические методы, т.31, вып. 3, 63- 75. (Перевод с англ. Drazen (1994)).
4. Dewatripont M., G. Roland (1995). The Design of Reform Package under Uncertainty. AER, 85, No. 5, 1207- 1223.
5. Dewatripont M., G. Roland (1997). Transition as a Process of Large Scale Institutional Change. In: D. Kreps, K. Wallis (eds.). Advances in Economic Theory, Vol. 2. Cambridge, UK: Cambridge University Press, . 240-278.
6. Acemoglu D., P. Aghion, and F. Zilibotti (2002a). Distance to Frontier, Selection, and Economic Growth. June 25. http://post.economics.harvard.edu/faculty/aghion/papers/Distance_to_Frontier.pdf.
Acemoglu D., P. Aghion and F. Zilibotti (2002b) Vertical Integration and Distance to Frontier. August
7. Nam Chong-Hyun (1995). The role of trade and exchange rate policy in Korea's growth. In: Takatoshi Ito and Anne O.Krueger (eds.). Growth Theories in Light of the East Asian Experience. The University of Chicago Press, ch.6, 153-177
8. Honohan, P., Walsh, B. (2002). Catching Up with the Leaders: The Irish Hare. In: W.C.Brainard and G.L Perry (eds.). Brookings Papers on Economic Activity, Washington, D.C., 1-77.
9. Rodrik, D. (2004). Industrial Policy for the Twenty – First Century, KSG Faculty Research Working Paper, 04-047, Harvard University, 56 pp. <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/UNIDOSep.pdf>, с. 37.
10. Barro R. (2000). Rule of Law, Democracy, and Economic Performance. Index of Economic Freedom. Ch. 2 (http://www.heritage.org/research/features/index /ChapterPDFs/2000_Chapter_2.pdf), p. 47.
11. Carothers T. (2002). The End of the Transition Paradigm. Journal of Democracy. January.
12. Kornai J. (1994). Transformational Recession: the Main Causes. Journal of Comparative Economics, v. 19, N.1.
13. Bollard A. (1992). New Zealand: Economic Reforms, 1984-1991. International Center for Economic Growth, ICS Press, San Francisco, California. 52 pp.
14. Катъшев П.К., Полтерович В.М. (2006). Политика реформ, начальные условия и трансформационный спад. ЭММ, Т. 42, №4. сс. 64-84.
15. Almond, Gabriel A., and Sidney Verba (1963). The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations. Princeton: Princeton University Press. 562 pp.
16. The Barcelona Development Agenda / The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance. Ed. by N. Serra and J.E. Stiglitz. Oxford, 2008. P. 60.
17. Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reforms. World Bank. Wash., 2005.

18. *Stiglitz J.* Globalization and its discontents. 2003, New York: W.W. Norton&Company. 288 pp.

ՄԿԶԲՈՒՆՔՆԵՐ ԲԱՐԵՓՈՒՈՒՄՆԵՐԻ ՂԵԿԱՎԱՐՄԱՆ ՀԱՄԱՐ

Աշոտ Թևիկյան

Ամփոփագիր

Հոդվածում դիտարկվում են բարեփոխումների ինստիտուցիոնալ զարգացումը, դրանց կառուցման ռազմավարությունները, երկրի տնտեսական աճը և մրցունակությունն ապահովող միջանկյալ ինստիտուտների օգտագործումը: Համեմատվում են բարեփոխումների տարբեր ռազմավարություններ:

ПРИНЦИПЫ ДЛЯ РУКОВОДСТВА РЕФОРМ

Ашот Тевикян

Резюме

В статье рассматриваются институциональные развития, стратегии выстраивания реформ, использование промежуточных институтов, призванных обеспечить экономический рост и конкурентоспособность страны. Сравняются разные реформаторские стратегии.

PRINCIPLES TO GUIDE REFORM

Ashot Tevikyan

Resume

Article reform is seen from the standpoint of institutional dynamics, using the strategy of intermediate institutions as the process of building a promising path that satisfies certain requirements. Compared different strategies for reform. A variant of leadership for reform.