

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ

Научно-учебная лаборатория
«Институциональный анализ экономических реформ»

В.М. Полтерович

СТРАТЕГИИ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ РЕФОРМ,
ИЛИ
ИСКУССТВО РЕФОРМ

Препринт WP10/2007/08
Серия WP10

Научные доклады лаборатории
институционального анализа

Москва
ГУ ВШЭ
2007



Издание осуществлено в рамках
Инновационной образовательной программы ГУ ВШЭ
«Формирование системы аналитических компетенций
для инноваций в бизнесе и государственном управлении»

Редакторы серии WP10
«Научные доклады лаборатории институционального анализа»
Я.И. Кузьминов, М.М. Юдкевич

П 52 Полтерович В.М. Стратегии институциональных реформ, или Искусство реформ: Пре-
принт WP10/2007/08. — М.: ГУ ВШЭ, 2007. — 24 с.

Данная работа представляет собой текст лекции, прочитанной В.М. Полтеровичем на Летней школе институционального анализа 2007, организованной Государственным университетом — Высшей школой экономики при поддержке Инновационной образовательной программы. Основное внимание автор уделяет вопросам планирования институциональных реформ, рассматривая реформу, прежде всего, как целенаправленное изменение институтов, предполагающее присутствие в экономической системе определенных агентов, которые разрабатывают и реализуют план трансформации. На основе сравнения опыта российских реформ и практики других стран (Китай, Словения и т. д.) рассматриваются возможности реализации двух сценариев создания новых институтов: институты могут быть сконструированы или заимствованы из передовых систем (так называемая трансплантация). Анализируются также такие способы реформирования, как шоковая терапия, использование стратегии промежуточных институтов и др. Таким образом, речь идет о некоторых требованиях, выполнение которых обеспечивает траектории институциональных изменений высокие шансы на успешную реализацию.

УДК 330.341.2
ББК 65.01

Виктор Меерович Полтерович — Центральный экономико-математический институт РАН, Российская экономическая школа

Polterovich V.M. Institutional Reform Strategies or Art of Reforms: Working paper WP10/2007/08. — Moscow: State University — Higher School of Economics, 2007. — 24 p. (in Russian).

This paper is based on the author's lecture given at the Russian Summer School on Institutional Analysis 2007, organized by the State University — Higher School of Economics with the financial support of Innovation educational program. The author defines a reform as an intentional institutional change so in any economic system there are always some agents who develop and apply the transformation plan; that is why in his lecture the author emphasizes the institutional reform planning process. Referring to Russian experience of reforms compared to other countries' (China, Slovenia, etc.) practice, two possible ways of new institution appearance are described: an institution may be constructed or imported from leading economic systems (the so called transplantation method). Some particular cases of reforming — such as "shock therapy", intermediate institutions strategy appliance, etc. — are analyzed. Thus the paper discusses some of the requirements to the trajectory of institutional changes aimed to provide the successful reform realization.

Препринты ГУ ВШЭ размещаются на сайте:
<http://new.hse.ru/C3/C18/preprintsID/default.aspx>.

© Полтерович В.М., 2007
© Оформление. ГУ ВШЭ, 2007

Реформа — это целенаправленное изменение институтов, предполагающее присутствие в экономической системе агентов, которые разрабатывают и реализуют план трансформации. В этом определении важно то, что реформа должна планироваться некоторым агентом, как правило, правительством. В данной лекции речь пойдет о том, как планировать институциональные реформы.

В XX в., и тем более в XXI, реформы являются основным механизмом развития институтов. Что является альтернативой реформ? Альтернативный вариант — это естественный отбор. Некоторое время назад, если не господствовала, то, как минимум, была широко распространена концепция, согласно которой институты возникают в результате естественного отбора. Другими словами, в результате институциональных мутаций появляются разнообразные институты, а выживают институты наилучшие, наиболее приспособленные к существующей институциональной обстановке. Эта концепция, на самом деле, имеет право на существование, и в развитых странах естественный отбор действительно играет значительную роль. Однако и в развитых странах реформирование институтов осуществляется, главным образом, правительствами. Это тем более справедливо применительно к странам развивающимся, а, как мы знаем, развивающихся стран гораздо больше, чем развитых.

Качество институтов — это очень важный фактор роста. Существует множество исследований — эмпирических и теоретических, — которые подтверждают этот тезис¹.

Реформы проводятся с целью ускорить рост и увеличить благосостояние. Однако фактическое влияние реформ очень неоднозначно. Наблюдая экономическое развитие после Второй мировой войны, мы обнаруживаем, что примеров удачного реформирования совсем немного: прежде всего, это восточно-азиатские страны — Япония, Корея, Тайвань, Гонконг, Сингапур (так называемые «азиатские тигры»). В начале второй половины XX в. они были типичными развивающимися экономиками, а сейчас это страны развитые. Существенный рывок сумели сделать ранее отстававшие европейские страны — Португалия, Испания, Финляндия, Ирландия. Китай растет уже более 25 лет очень высокими

¹ Публикаций на эту тему за последние 15 лет появилось очень много, см., например, ссылки в работе Acemoglu et al. (2004).

темпами, по разным оценкам — от 9 до 10% в год, однако он еще далек от уровня развитых стран.

Большинство правительств терпит неудачи в процессе проведения реформ. В частности, речь идет об африканских странах и странах Латинской Америки. В 1980-е гг. ВВП в странах Латинской Америки и Карибского бассейна сокращался в среднем на 0,8% в год. Наблюдавшийся в 1990-е гг. рост составил всего 1,5%. Задача реформирования состоит, прежде всего, в том, чтобы догнать передовые страны. Рост 1,5% в год, конечно, не позволяет выполнить эту задачу, фактически он означает отставание. Еще сложнее ситуация в странах Среднего Востока и Северной Африки: в 1980-е гг. здесь наблюдалось снижение ВВП темпом 1% в год; в 1990-е гг. средний годовой прирост ВВП составил всего лишь 1%. В 1990-е гг. проводились широкомасштабные реформы в бывших социалистических странах, ожидался быстрый прогресс. Однако результатом стал невиданный спад производства практически во всех этих странах за исключением Китая и Вьетнама. В Восточной Европе и республиках бывшего СССР за 10 лет ВВП снизился в среднем на 30% — это невероятно высокая цифра. С 1990 по 2001 г. ВВП России уменьшался средним темпом 3,7% в год. ВВП США в этот период прирастал в среднем на 3,4% в год.

Сейчас в России ВВП на душу населения по паритету покупательной способности составляет приблизительно 11–12 тыс. долларов в год. В США — порядка 42–43 тыс. В 2006 г. ВВП на душу населения в России составлял 28% от американского показателя. Кстати, в 1913 г. было столько же — 28%. Стоит задуматься над этими цифрами: позади две войны, революция, широкомасштабные реформы, а приблизиться к США мы не сумели. Конечно, это соотношение менялось, в середине 1970-х гг. соотношение ВВП на душу населения России и США составляло около 40%, но достигалось это за счет военно-промышленного комплекса и не свидетельствовало о высоком уровне потребления. В Китае ВВП на душу населения сейчас составляет около 7–8 тыс. долларов по паритету покупательной способности. В странах Европы ситуация не одинаковая: в Португалии, например, душевой ВВП составляет по отношению к США 50%, в Англии, Германии, Франции — приблизительно 70–75%. Латиноамериканские страны в этом отношении ближе к России. Характерен пример Чили — страны, которая в свое время была «витриной реформ». Казалось, что Чили очень быстро развивается. Однако в 2006 г. отношение чилийского ВВП на душу населения к американскому составило менее 30%. Догнать развитые страны Чили

не удалось. Для Бразилии это отношение даже меньше, чем для России.

Чтобы понять причины неудач, целый ряд экономистов стали разрабатывать соответствующую экономическую теорию, и сейчас можно говорить о новом ее направлении — теории реформ (см., например, Rodrik (1996); Blanchard (1997); Roland (2000); Qian (2003); Полтерович (2005)).

Развивающиеся страны имеют, по крайней мере, одно и очень важное преимущество перед странами развитыми — преимущество отсталости: чтобы догнать, им не нужно изобретать ни новые технологии, ни новые институты, достаточно их заимствовать. Оказывается, однако, что простота этой задачи обманчива, на самом деле процесс заимствования очень сложен.

Существуют два основных пути возникновения новых институтов. Во-первых, институты могут быть сконструированы, придуманы, а затем внедрены (см. Тамбовцев (1997)). Например, вся институциональная система социализма была сконструирована, нигде ранее институты, подобные советскому Госплану, Госнабу или Госкомцен, не существовали. Поразительно, что эта система оказалась жизнеспособной на протяжении стольких лет. И не просто жизнеспособной, а очень хорошо приспособленной для выполнения задачи, которую в действительности ставили перед собой советские руководители, — задачи создания мощной военной державы. Некоторое время существовала надежда на то, что она сможет решить задачу увеличения благосостояния лучше, чем естественно возникший рынок, но эта надежда не оправдалась.

Наряду с конструированием, имеется и второй путь — трансплантация, или заимствование институтов из передовых систем. Почему трансплантация — это хороший и удобный метод? Потому что он снижает неопределенность. Мы знаем заранее, что данный институт работает. В течение 1990-х гг. в Россию была перенесена масса институтов, которые до этого сформировались в западных странах: рыночное формирование цен, частная собственность, рынки ценных бумаг, биржи, аукционы, налоговая система, и т.п. Законы, которые действовали в развитых странах, пытались немного трансформировать и внедрить. Типичная ошибка — не только в России, но и в подавляющем большинстве развивающихся стран — заключается в стремлении заимствовать слишком «продвинутые» институты. Здесь есть своя, казалось бы, очевидная, а на самом деле ошибочная логика: зачем повторять прошлое, когда оно уже пройдено? Надо ориентироваться на все самое передовое.

Ошибки повторяются еще и потому, что до сих пор нет достаточно развитой теории трансплантации. Существует очень небольшое количество работ, посвященных этой теме².

Рассмотрим некоторые эпизоды, демонстрирующие тезис о неэффективности трансплантации слишком передовых институтов. Обратимся к закону о банкротстве. Первый закон о банкротстве был введен указом Б. Ельцина летом 1992 г. В 1992 г. в России имел место так называемый «кризис неплатежей» — практически все предприятия были должны друг другу. При таких обстоятельствах закон о банкротстве не должен работать. Любое предприятие, как только оно обращается в суд с жалобой на контрагента, немедленно может стать ответчиком, поскольку оно само также является должником. Неудивительно, что функционировать закон так и не начал. После ряда трансформаций закона оказалось, что институт банкротства все же можно использовать, но заработал он вовсе не для того, чтобы выводить из системы «плохие» предприятия, а для того, чтобы банкротить «хорошие» и захватывать их; в законодательстве были найдены соответствующие лазейки. Потребовалось существенное улучшение экономической обстановки в России и еще несколько усовершенствований закона и о банкротстве, чтобы он — со сравнительно недавнего времени — стал функционировать подобающим образом. Этот пример позволяет сделать важное заключение: пытаясь заимствовать институт, нужно понимать, что в новой институциональной обстановке он может либо не работать совсем, либо, что еще хуже, работать совершенно иным способом, нежели в стране-доноре³.

Рассмотрим другой пример — заимствование рынка ГКО. Когда в середине 1990-х гг. этот институт только вводился, замминистра экономики, выступая в Центральном экономико-математическом институте, заявил: «Наконец-то мы переходим к цивилизованному способу финансирования дефицита государственного бюджета». Его спросили: «А вы не боитесь, что государство обанкротится?». Он ответил: «Как это государство может обанкротиться? Всегда можно напечатать деньги». Аудитория была потрясена: это говорил ответственный чиновник, он думал, что право печатать деньги надежно защищает государство от кризиса. Конечно, государство не может стать банкротом в том же смысле, что и частное лицо. Однако в 1998 г. мы стали свидетелями того, что печатание ничем не обеспеченных денег ни к чему хорошему не приводит. Ин-

² См., в частности, La Porta et al. (1998), Berkovitz et al. (2003), Олейник (2000), Полтерович (2001).

³ Первый случай называется атрофией, а второй — перерождением института. О других формах институциональных дисфункций см. Полтерович (2001).

ститут ГКО был введен в ситуации, когда вводить его, видимо, было преждевременно.

Остановимся еще на одном примере — ипотеке. Этим вопросом я с коллегами занимался в ЦЭМИ (см.: Полтерович, Старков (2006)). Вкратце история ипотеки в России выглядит следующим образом: у нас предпринимались попытки внедрить самые передовые ее формы, не только банковскую ипотеку, но и рынок комбинированных ценных бумаг по американскому образцу. Эта сложная форма ипотеки требует и развитого кредитного рынка, и достаточно продвинутого поведения заемщиков, и наличия института кредитных историй. Ничего этого в России не было, поэтому ипотека развивалась очень слабо. Сейчас говорят об успехах, о резком увеличении числа выдаваемых ипотечных кредитов в 2006 г., но на самом деле наши успехи очень невелики, особенно, если сравнивать с некоторыми восточноевропейскими странами, применившими другую стратегию трансплантации. Чехия и Словакия на заре широкомасштабных реформ, в самом начале 1990-х гг., заимствовали одну из самых примитивных форм ипотеки — так называемые строительно-сберегательные кассы. И в этих странах ипотечный рынок действительно по-настоящему заработал. Конечно, примитивные формы, которые функционировали в развитых экономиках в прошлом, а сейчас используются лишь в немногих странах (например, в Австрии и Германии), являются переходными, их заимствуют на время с тем, чтобы, когда они дадут определенный эффект, заменить их более передовыми институтами.

Тот метод, который российские реформаторы использовали в рассмотренных эпизодах, иногда называют шоковой терапией. Шоковая терапия — это единовременное радикальное изменение системы институтов. Как она осуществляется? Предположим, мы решили ввести закон о банкротстве. Мы копируем западный закон, немного модифицируем его и внедряем. И рассчитываем на то, что он будет работать в новой институциональной среде. В начале 1990-х гг. некоторые авторы утверждали, что этот способ имеет существенные преимущества, что именно ему надо следовать. Каковы аргументы в пользу шоковой терапии? Первый аргумент — скорость, возможность быстро внедрить институт и потому быстро добиться успеха. Второй аргумент — необходимость критической массы. Если нет определенной критической массы, то механизм не заработает: например, создавать частную собственность постепенно нельзя, надо сразу вводить ее в достаточно широком масштабе, потому что не может существовать одно-единственное частное предприятие. Был предложен ряд теоретических моделей, обосновывающих

идею критической массы. Далее, реформы должны быть комплексными, поскольку часто невозможно провести одну реформу, не проведя ряд других. Существует и еще один аргумент: необходимо действовать быстро, чтобы противники реформ не успели консолидироваться и создать сильную противодействующую коалицию. Этот аргумент подкрепляется идеей, выдвинутой Хеллманом (Hellman (2001)). При постепенном реформировании некоторые группы выигрывают на промежуточных этапах, но проигрывают на последующих. Они препятствуют их осуществлению, формируя ловушку частичных реформ.

В действительности, на каждый из этих аргументов можно привести очень сильные контраргументы. Даже если закон вводится мгновенно, далее начинается длительный переходный период. Например, в России 2 января 1992 г. значительная часть всех цен была либерализована: до этого практически все цены были фиксированными, и вдруг более 80% всех цен оказались свободными. Мгновенно ли они стали равновесными? Вовсе нет. За либерализацией последовал длительный переходный процесс, в течение которого подстраивались соотношения цен. Этот процесс занял как минимум 1,5—2 года, а это довольно продолжительный срок, в течение которого произошли различные события. В России подстройка цен сопровождалась глубоким спадом производства. Кроме того, шоковая либерализация породила быструю инфляцию, продолжавшуюся более шести лет. Любой специалист по теории управления знает, что скачкообразное воздействие отнюдь не обеспечивает наиболее короткий процесс перехода к желаемому равновесию.

Когда речь идет о том, что реформы должны быть комплексными, что должно быть учтено наличие некоего порога, необходимо принимать во внимание весьма тонкий момент. Важно исследовать, какие альтернативы противопоставляются шоковой терапии, а для этого нужно определить, что именно мы понимаем под «постепенным изменением». Эта проблема нетривиальна. Если имеется исходный институт либо набор возможных трансплантатов (претендентов на заимствование), и мы знаем, хотя бы в общих чертах, какой институт хотим внедрить, то, как правило, для реализации этого перехода существует очень много разных способов построения промежуточных институтов. Вопрос о выборе институционального пространства, в котором целесообразно строить институциональную траекторию, связывающую начальный институт с конечным, желательным институтом, может быть совершенно нетривиальным. Позднее я приведу примеры, и это утверждение станет яснее.

Важно отметить, что шоковые реформы довольно часто приводят к дезорганизации. Дезорганизация уже стала экономическим термином,

появились модели дезорганизации, в частности, известная модель Бланшара и Кремера (Blanchard, Kremer (1996)). Что означает этот термин? Представим себе 1992 г., когда в России возник рынок. Подавляющее большинство предприятий привыкли к тому, что их продукция покупается без всяких проблем. В советское время все товары были в дефиците, поэтому проблем маркетинга не возникало. После либерализации руководители предприятий были в полной растерянности, что легко видеть по их поведению: в январе 1992 г. цены выросли в 2,6 раза, счета предприятий обесценились, спрос на товары резко упал, а предприятия продолжали еще в течение месяца производить в запас. Только примерно через месяц началось приспособление, спад производства. Однако понимание того, что нужно искать потребителя, рекламировать свою продукцию пришло значительно позднее. Таков результат шоковой терапии: шок не дает экономическим агентам времени на приспособление к новым обстоятельствам. При резком изменении соотношений цены оказываются непредсказуемыми, некоторые товары производятся в избытке, другие, наоборот, становятся дефицитными. Часть предприятий находит новых потребителей, а их бывшие контрагенты остаются без сырья. Все это дезорганизует производство.

Когда происходят резкие изменения, устраняются старые и возникают новые ограничения, то высвобождается так называемая переходная рента. Всегда находятся чиновники или предприниматели, которые оказываются в нужное время в нужном месте и могут эту ренту присвоить. В частности, возникает возможность делать деньги за счет арбитража, за счет игры на неравновесности цен, осуществляя цепочки перепродаж. В моменты возникновения бирж и в России, и в других странах таким образом делались колоссальные деньги. Однако «присвоение ренты» — это более широкий термин. Он включает в себя и коррупцию, и монопольное положение. Рассмотрим типичный пример присвоения ренты. Когда в 1992 г. в России возник рынок, соотношение между ценами на топливо внутри страны и вне ее составляло десятки, иногда сотни раз. Значит, любой предприниматель, который имел шансы получить лицензию на вывоз топлива, должен был забыть о производстве и вкладывать все свои средства для того, чтобы получить такую лицензию, так как она приносила колоссальную прибыль. Похожая ситуация наблюдалась на рынке цветных металлов. В результате был период, когда Эстония — страна, в которой цветные металлы не добываются — стала главным поставщиком цветных металлов в Европу за счет России: границы как таковой не было, цветные металлы поступали в Эстонию, минуя таможню, а затем перепродавались.

Поскольку при шоковой терапии население сталкивается с трудностями адаптации и коррекции, шок вызывает протестные настроения. Потребители не подготовлены к нему. Для них шоковые изменения — это, прежде всего, стресс. Неподготовленность и протест против реформ проявились в России очень сильно: они возникли с самого начала и достигли апогея в 1993 г. Следует отметить, что это очень мешало нормальному ходу реформ.

Мы знаем многочисленные примеры шоковой терапии, как в России, так и в других странах, их успех весьма редок. В частности, в Китае, который, как уже было упомянуто ранее, последние 30 лет демонстрировал фантастические темпы роста, в более ранние годы правительство дважды обращалось к такому способу проведения реформ: в период большого скачка, в 1958—1961 гг., и в период культурной революции, в 1966—1970 гг. В эти периоды происходили не только социальные, но и драматические экономические изменения: оба раза Китай испытывал очень серьезное падение производства. Российские примеры — либерализация цен, о которой уже говорилось выше, и приватизация. Приватизация у нас была драматически быстрая: в 1993 г. удельный вес негосударственных предприятий в основных отраслях промышленности составил более 75% по числу предприятий, более 50% — по объему производства, более 50% — по численности персонала. В результате приватизированные предприятия оказались не более эффективными, чем государственные, а проблема легитимности приватизированной собственности не решена до сих пор. Польша, реформы в которой считались образцом успешной шоковой терапии, провела приватизацию гораздо осторожнее, чем мы.

Что является альтернативой шоковой терапии? Другой крайний случай — поддержка эволюции существующего института в расчете на его постепенное совершенствование. Этот процесс связан с относительно низкими прямыми издержками, он обеспечивает возможность адаптации и коррекции. Однако, во-первых, не всегда существует подходящий институт и, во-вторых, такая стратегия характеризуется низкой скоростью. Неплохой пример — корпоративное управление в России. Когда еще план приватизации не был в точности определен, шла очень интенсивная дискуссия относительно того, как ее осуществлять. Некоторые утверждали, что нужно отдать предприятия в руки трудовых коллективов. Возражения против этого были, и довольно весомые. Дело в том, что предприятия, управляемые работниками — так называемыми *labor-managed enterprises* — это известная форма в корпоративном управлении, которая, в общем случае, не является эффективной. Пожалуй, единственная экономика, в которой доминировали такие предприятия — это

Югославия. Югославские фирмы очень серьезно изучались экономистами. Существует обширная литература на эту тему — как описательная, так и теоретическая. По мнению многих экономистов, в нормальных условиях предприятия, находящиеся в собственности работников, менее эффективны, чем открытые акционерные общества. К этому и сводился аргумент правительства. В результате был принят план приватизации, который должен был всячески поощрять создание именно открытых акционерных обществ, а в качестве уступки предприятиям был придуман так называемый второй вариант приватизации, согласно которому работники предприятия могли получить основную долю собственности. Но большая часть предприятий выбрали второй вариант, в результате подавляющее большинство приватизированных предприятий оказались в собственности работников-менеджеров и рабочих. Правительство, однако, надеялось, что в конце концов естественная эволюция приведет к правильному решению, потому что коллективы предприятий будут продавать свои акции внешним инвесторам и в результате возникнут «нормальные» акционерные предприятия. Этот процесс действительно имел место и продолжается по сей день, но идет он очень и очень медленно. Возможно, если бы с самого начала правительство не сопротивлялось созданию предприятий, управляемых работниками, а способствовало бы формированию эффективных инвесторов, коллективные предприятия могли бы сыграть роль промежуточного института (см. ниже), и процесс трансформации их в ОАО шел бы быстрее и с меньшими потерями.

Итак, мы рассмотрели типичный пример стратегии «выращивания».

Более общую стратегию реформирования я называю стратегией промежуточных институтов. Ее суть заключается в создании желательного института путем построения цепочки сменяющих друг друга институтов, т. е. путем построения институциональной траектории, которая соединяет исходный институт с желаемым. В качестве исходного можно использовать и институт уже существующий, и заново сконструированный, и первоначально заимствованный, трансплантированный. В последнем случае важно ответить на вопрос, что именно следует заимствовать. Самое главное здесь — это понимание, что вовсе не обязательно копировать самый передовой, самый прогрессивный институт.

Необходимо выбрать наиболее подходящий из тех институтов, которые нам известны, учитывая условия страны-донора. Какие институты нам известны? Мы знаем большое количество разных стран, в каждой созданы свои институты, иногда они различаются лишь немного, иногда

значительно. Кроме того, мы знаем историю развитых стран, где возникли и трансформировались институты. Подходящий институт необходимо выбрать из всего этого разнообразия, не игнорируя ни историю развитых стран, ни опыт развивающихся. Вспомним пример, который мы уже рассматривали: сберкассы в большинстве стран отжили свой век, это не самый передовой институт. Однако, вероятно, именно этот институт и нужно трансплантировать. Он является наиболее эффективным началом институциональной траектории, позволяющей, последовательно выращивая и одновременно управляя развитием, в конечном счете получить институт передовой. Хотя указанная задача достаточно сложна, тем не менее, это наиболее гибкая стратегия, которая позволяет сочетать трансплантацию, выращивание и институциональный эксперимент.

Понятие «институциональный эксперимент» также чрезвычайно важно. В процессе институционального развития можно в некоторых случаях позволить себе строить разные институты, например, в разных регионах, или допускать развитие конкурирующих систем институтов с тем, чтобы в результате выбрать тот институт, который является для данной институциональной среды наиболее подходящим.

Чтобы понять разницу между шоковой терапией и стратегией промежуточных институтов, полезно сравнить процессы реформирования в Китае и в России. Начнем с вопроса о либерализации цен, уже обсуждавшегося выше. Второго января 1992 г. большинство плановых, т.е. фиксированных в прошлом цен в России были «отпущены», и начался переходный процесс, который привел к очень быстрой инфляции. Только в январе цены увеличились в 2,6 раза. Любопытно, что перед либерализацией существовали оценки того, на сколько должны увеличиться цены. Эти оценки делались как российскими, так и западными экономистами. Согласно прогнозам, цены должны были увеличиться в 2–2,5, максимум — в 3 раза и установиться на равновесных значениях. Однако в расчетах не были учтены так называемые инфляционные ожидания. В результате в 1992 г. цены выросли в 26 раз. Затем темпы инфляции снизились, но долго оставались весьма значительными.

Что происходило в Китае? В Китае применили так называемый дуальный подход (dual track approach), сочетавший конструирование и выращивание. Он основан на сочетании плановой и рыночной систем производства, одновременном использовании фиксированных и гибких цен. Каждому предприятию даются плановые задания и выделяются ресурсы для их выполнения. Произведенная в рамках плана продукция оплачивается по ценам, назначаемым централизованно. Все, что произведено сверх плана, поставляется на рынок по гибким ценам. Централизован-

ные цены постепенно повышаются, оставаясь, однако, ниже рыночных, поэтому предприятия стремятся расширять рыночные продажи. Плановые задания выбираются не напряженными, так чтобы оставить предприятиям возможность сверхпланового производства. Более того, по мере роста производственных мощностей эти задания увеличиваются достаточно медленно или даже уменьшаются, поэтому со временем доля планового выпуска становится незначительной, и плановые задания могут быть отменены без каких-либо отрицательных последствий для системы. Этот процесс получил название «дуальной либерализации». В наших терминах речь идет об институциональной траектории, каждая точка которой соответствует промежуточному институту — смешанной системе производства и поставок с определенной долей продаж на свободном рынке. При движении вдоль траектории эта доля уменьшается, а плановые и рыночные цены сближаются, так что получающаяся непрерывная «институциональная кривая» обеспечивает переход от плановой системы к полностью рыночной.

Описанная смешанная система обладает очевидным недостатком: она стимулирует предприятия покупать как можно больше ресурсов по низким плановым ценам с тем, чтобы производить продукцию для продажи на свободном рынке. Как бы ни ужесточался контроль, полностью предотвратить такое поведение вряд ли возможно. Этот недостаток дуальной либерализации с лихвой компенсировался ее достоинствами. И ценовые, и материальные пропорции менялись постепенно. Предприятия и потребители получили возможность адаптироваться к условиям рынка, перестроить производственные мощности. По мере расширения рыночных продаж формировалась инфраструктура рынка. В итоге Китаю удалось избежать производственного спада, быстрой инфляции и неплатежей.

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

В работах Полтерович (1986), Lau, Qian, Roland (2000) были построены модели смешанных экономик, напоминающих китайский вариант сочетания плана и рынка. Было отмечено, что возможность продажи сверхплановой продукции по рыночным ценам увеличивает благосостояние всех участников. Если плановые обязательства формулируются в агрегированном виде и в денежной форме, то результирующее распределение оказывается Парето-оптимальным. Отметим, что в своем докладе 1989 г. тогдашний глава правительства Н. Рыжков предлагал реформу, близкую к китайскому варианту, но, к сожалению, предложение не было реализовано.

Рассмотрим еще один пример — процесс либерализации внешней торговли. В России и в этом случае была использована шоковая терапия, ее последствия мы уже обсуждали ранее. Как действовали в Китае?

Китай, решая аналогичную задачу трансплантации, выстроил цепочку, основанную на идее специальных экономических зон (СЭЗ). В 1979 г. двум провинциям — Гуандун (Guangdong) и Фудзянь (Fujian) были предоставлены специальные права по внешнеторговому обмену и привлечению зарубежных инвестиций. В 1980 г. были созданы еще четыре СЭЗ, где были разрешены свободные цены и частная собственность. В 1984 г. специальный внешнеторговый статус получили 14 прибрежных городов, в 1988 г. — провинция Хайнань (Hainan), в 1992 г. — большинство городов на реке Янцзы и на границах страны; были также созданы зоны развития внутри. После этого иностранные инвесторы наконец поверили в неизменность китайского курса: иностранные инвестиции только в 1992 г. выросли в 2,7 раза. На каждом этапе характер предоставляемых прав несколько различался, но на протяжении всего периода в соответствии с идеей дуальной либерализации сохранялись два обменных курса — плановый и рыночный. Лишь к концу 1993 г. плановый курс был отменен. Предприятиям, которым это изменение могло нанести ущерб, государство компенсировало потери. (Идея компенсации проигрывающим чрезвычайно важна, ниже мы еще вернемся к ней). В 1996 г. была объявлена конвертируемость юаня по текущим операциям, однако по капитальным операциям сохранился жесткий государственный контроль. Все это время экспортные отрасли поддерживались государством. С конца 1990-х гг. тарифная политика дополняется и частично замещается политикой занижения реального валютного курса за счет накопления валютных резервов.

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

Специальные экономические зоны выступили как промежуточный институт, при этом благодаря управлению пространственным параметром (увеличением числа экономических зон) возникла непрерывная траектория, которая соединяла исходное состояние системы с желаемым, а желаемым состоянием был режим свободной торговли для всех китайских предприятий.

Обратимся к реформе собственности. Ранее мы обсуждали, как быстро произошла смена формы собственности в России. Что происходило в Китае?

В Китае в начале 1980-х гг. обнаружилось, что очень успешными являются муниципальные предприятия (так называемые township-village enterprises). Муниципальные предприятия существовали и раньше, но до реформы, до того, как началась либерализация цен, они особенно развиваться не могли, однако затем обнаружили необыкновенный потенциал развития. Речь идет о небольших предприятиях в провинции, в маленьких городках, где несколько человек могли объединиться, чтобы что-то производить, например, перерабатывать сельскохозяйственные продукты. При этом таким маленьким предприятиям нужна была некоторая защита, а судебная система и милиция, как и в России, такой защиты обеспечить не могли. К управлению муниципальными предприятиями были привлечены региональные лидеры. В муниципальных предприятиях собственность не была определена полностью. Не было ясно даже, как будут распределяться результаты производственной деятельности. Нигде не было заранее прописано, какая доля отойдет общине, какая — в муниципальный бюджет и т. д. Распределение происходило постфактум, в конце года, когда производство завершено и прибыль получена. Вообще говоря, такие предприятия по всем западным стандартам, согласно существовавшей тогда теории, эффективно работать не должны (позднее такая теория была создана, см. Weitzman, Hu (1994)). Однако в условиях Китая именно эти предприятия обнаружили необыкновенный потенциал для роста. Если бы китайцы исходили из абстрактных соображений, они должны были бы запретить такие предприятия и ввести частную собственность. Тем не менее они стали их поддерживать. В результате именно эти предприятия послужили промежуточным институтом, который и стал на некоторое время «мотором роста». Очевидно, что блестящего будущего у них не было и не могло быть: это не совершенная форма, она должна была отмереть. Однако в Китае они оказались очень важным промежуточным институтом. Обратимся к табл. 1.

Таблица 1. Доля промышленного производства, %

Год	Гос.	Колл.	Частн.	Другие
1970	88	12	—	-
1980	75	24	—	1
1990	55	36	5	4
1996	36	39	15	17 (?)
1999	28	35	18	26

Источник: McDonnell (2004).

В 1970 г. 88% промышленного производства приходилось на предприятия, находящиеся в государственной собственности, а на предприятия, находящиеся в коллективной собственности (это в основном township-village enterprises) — 12%. В 1980 г. доля муниципальных предприятий удвоилась, а частных предприятий по-прежнему нет как таковых. В 1990 г. стали появляться частные предприятия, их доля — 5%, а доля коллективных все еще растет. В это время происходит культурная революция в хорошем, настоящем смысле этого слова. Дело в том, что, как и в России, в Китае изначально сформировалось отрицательное отношение к частной собственности. Согласно советской идеологии, самой совершенной формой собственности считалась общественная, затем коллективная, потом — личная, а частная собственность была объявлена самой несовершенной. Здесь же в рамках коллективных предприятий неожиданно появились менеджеры, не подчиненные государству. Стало очевидно, что эти предприятия могут приносить пользу. В 1996 г. уже 39% предприятий находилось в коллективной собственности, обозначился серьезный рост числа частных предприятий. А в 1999 г. доля коллективных предприятий начала уменьшаться. Можно сказать, что как промежуточный институт они свое отработали. Еще раз подчеркнем: не обязательно думать о промежуточном институте, как об институте, из которого вырастает институт конечный. Роль промежуточного института может быть в другом, например, в изменении массовой культуры или в изменении тех или иных особенностей экономического механизма. Некоторые из муниципальных предприятий преобразуются в частные, а некоторые распадаются, но не они являются основой формирующегося частного сектора. Большинство частных предприятий были организованы «с нуля» или возникли из приватизированных средних и крупных предприятий.

На первый взгляд, пространство, где должна строиться институциональная траектория, жестко определено: предприятие может быть либо

государственным, либо частным, кроме того, может меняться доля государственной собственности. Однако в приведенном выше примере оказывается, что существует другой, более подходящий вариант институционального пространства.

Процесс формирования частного сектора в Китае продолжается до сих пор, и правительство по сей день сталкивается с определенными трудностями: коллективы протестуют при попытках передать их (государственные) предприятия в руки внешних инвесторов. И в настоящее время значительная часть предприятий в Китае находится в государственной собственности, несмотря на то что в обществе присутствует понимание того, что государственная форма собственности, вообще говоря, неэффективна.

Интересен пример Словении. Словения — наиболее успешная из бывших социалистических стран, сейчас это вполне европейская страна. По уровню ВВП на душу населения она находится на уровне Испании. В Словении также возник вопрос о необходимости приватизации. Поскольку Словения входила в состав Югославии, большая часть ее предприятий были в коллективной собственности. Приватизация в Словении проводилась в течение 6 лет — с 1991 по 1997 г. При этом одновременно с приватизацией происходила и национализация некоторых предприятий. Способы приватизации были очень разнообразными. Так, физическим лицам на начальном этапе перешло 15% собственности, по реституции прежним собственникам были возвращены 7% предприятий. Кроме того, имела место и стандартная приватизация: внешним инвесторам старались отдавать коллективные предприятия.

Обычно в литературе разделяют шоковую терапию и градуализм, но при этом не всегда ясно, что именно следует понимать под градуалистским подходом. Выше я попытался уточнить этот термин, используя понятия институциональной траектории и промежуточного института, а также продемонстрировать, как реализуются нетривиальные институциональные траектории.

Следующая проблема: важно понять, какие требования следует предъявить к институциональным траекториям для того, чтобы реформа могла считаться успешной. Мы уже говорили о том, что любая реформа создает предпосылки для интенсификации перераспределительных процессов в ущерб производству. В тот момент, когда происходит институциональное изменение, обнаруживаются агенты, которые могут извлечь прибыль «из ничего». Если это либерализация цен — возникают ценовые дисбалансы, и можно за счет арбитража какое-то время получать прибыль. Если это либерализация внешней торговли — можно по-

лучать прибыль за счет разницы внутренних и внешних цен. Этим переходным процессом пренебрегать нельзя. Процессы присвоения ренты связаны с существенными затратами, потому что экономические агенты отвлекают средства, необходимые производству, и вкладывают их в поиск ренты, чтобы получить колоссальную прибыль. При разработке плана реформ необходимо предусматривать меры, направленные на сдерживание таких процессов. Под интенсификацией перераспределительных процессов подразумеваются: усиление борьбы за приоритетные позиции, расширение масштабов теневой деятельности, лоббирования и коррупции, рост преступности и так далее вплоть до ценовых войн. Каким образом можно сдерживать процессы поиска ренты? Прежде всего, путем правильного выбора последовательности реформ. Например, нельзя либерализовать внешнюю торговлю, если внутренние цены намного ниже мировых. Представим себе, что в России вначале была бы проведена либерализация цен, и внутренние цены по структуре и по уровню приблизились бы к мировым. Тогда в момент либерализации внешней торговли уже не возникало бы столь многочисленных возможностей для присвоения ренты только за счет получения у коррумпированных чиновников лицензий на поставки продукции на мировой рынок.

Еще один принцип, также упоминавшийся ранее, — компенсация потерь основным группам экономических агентов, которые могли бы проиграть вследствие институциональных изменений, осуществляемых государством.

Проигравшие стремятся вернуть себе проигранное, в результате начинается процесс, который может существенно затормозить реформу. Для того чтобы этого не происходило, реформатор должен думать о том, как распределяется выигрыш при тех или иных институциональных преобразованиях, и как сделать так, чтобы агенты не имели оснований для протестного поведения. Например, проводя налоговую реформу, необходимо учитывать, что повышение налогов всегда способствует уходу в тень тех, кто особенно страдает от изменений.

Очень важный момент — это непосредственно борьба с отклоняющимся поведением, в частности, с коррупцией, потому что поиск ренты при реформировании очень часто сопряжен с взятками. Тот факт, что в процессе реформ наблюдается рост коррупции, признан большинством экономистов. Однако Китай эффективно боролся с ней. Обратимся к табл. 2.

Таблица 2. Доля стран с более высоким уровнем коррупции, %

	1996 г.	1997 г.	1998 г.	2001 г.	2002 г.
Выше, чем в России, %	13	6	11	11	27
Выше, чем в Китае, %	8	11	39	36	42

Источники: Transparency International (www.transparency.org/cpi), Tanzi (1998).

В 1996 г. выше, чем в России, коррупция была лишь в 13% стран, а выше, чем в Китае — в 8%, т. е. коррупция в Китае оценивалась как более высокая, чем в России. В 1997 г. всего 6% стран были более коррумпированы, чем Россия, а для Китая аналогичная цифра составила уже 11%. Можно проследить динамику: в России произошло улучшение в 2002 г., однако позитивная тенденция позднее сменилась негативной. А вот нынешний Китай — уже в середине соответствующего списка.

Обеспечивая компенсации тем, кто мог бы проиграть вследствие реформ, и ограничивая возможности поиска ренты, правительство формирует благоприятные институциональные ожидания и тем самым препятствует созданию противодействующих коалиций как на начальных, так и на промежуточных этапах реформирования. В результате этих усилий возникновение ловушки частичных реформ, о которой упоминалось выше, становится маловероятным.

В рамках данной лекции были рассмотрены лишь некоторые требования, выполнение которых обеспечивает институциональной траектории высокие шансы на успешную реализацию. Я называю такие траектории перспективными. Далее приведен более полный список таких требований.

Итак, перспективная траектория должна:

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

(8) включать эффективные меры по сдерживанию перераспределительной активности;

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

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

(11) сочетаться с государственной политикой стимулирования экономического роста.

Можно ли придумать регулярные методы отыскания перспективных траекторий? Наверняка в этом направлении можно сделать многое, но обнаружение подходящего институционального пространства — это всегда изобретение, а изобретение — предмет искусства. Отсюда и второе название настоящей лекции.

Более подробное обсуждение некоторых из затронутых вопросов и примеры можно найти в моих статьях (см. Полтерович (2006а, б)), а также на сайте <http://www.polit.ru/lectures/2006/06/26/polterovich.html>.

Литература

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

Полтерович В.М. (1986). Оптимальное распределение ресурсов по стабильным и договорным ценам (модель синтеза механизмов) // Экономика и математические методы. 1986. Т. 22. № 5. С. 871–885.

Полтерович В.М. (2001). Трансплантация экономических институтов // Экономическая наука современной России. 2001. № 3. С. 24–50.

Полтерович В.М. (2005). К руководству для реформаторов: некоторые выводы из теории экономических реформ // Экономическая наука современной России. 2005. № 1 (28). С. 7–24.

Полтерович В.М. (2006а). Стратегии институциональных реформ. Перспективные траектории // Экономика и математические методы. 2006. Т. 42. № 1. С. 3–18.

Полтерович В.М. (2006б). Стратегии институциональных реформ. Китай и Россия // Экономика и математические методы. 2006. Т. 42. № 2. С. 3–16.

Полтерович В.М., Старков О.Ю. (2006). Проблема трансплантации ипотечных институтов в переходных экономиках: роль стройсберкасс. М.: ЦЭМИ РАН, 2006.

Тамбовцев В.Л. (1997). Теоретические вопросы институционального проектирования // Вопросы экономики. 1997. № 3. С. 6–17.

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

Berkowitz D., Pistor K., Richard J.-F. (2003). The Transplant Effect // The American Journal of Comparative Law. 2003. Vol. 51 (1). P. 163–204.

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

Blanchard O., Kremer M. (1996). Disorganization // Quarterly Journal of Economics. No. 112 (4). P. 1091–1126.

Hellman J.S. (1998). Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions // World Politics. 1998 (January). Vol. 50. P. 203–234.

La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Shleifer A. (1998). Corporate Ownership Around The World. NBER Working Paper Series. Working Paper 6625 (<http://www.nber.org/papers/w6625>)

Lau B.H., Yingyi Qian, Roland G. (2000). Reform without Losers: An Interpretation of China's Dual-Track Approach to Transition // Journal of Political Economy. 2000. No. 108 (1). P. 120–143.

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

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

Rodrik D. Understanding Economic Policy Reform // Journal of Economic Literature. 1996 (March). Vol. XXXIV. P. 9–41.

Roland G. Transition and Economics: Politics, Markets, and Firms. The MIT Press, 2000.

Tanzi V. Corruption Around the World IMF Staff Papers. 1998. Vol. 45. No. 4.

Weitzman M., Hu C. (1994). Chinese township village enterprises as vague defined cooperatives // Journal of Comparative Economics. 1994. No. 18 (2). P. 121–145.

Препринт WP10/2007/08
Серия WP10
Научные доклады лаборатории
институционального анализа

В.М. Полтерович

**Стратегии институциональных реформ,
или Искусство реформ**

Выпускающий редактор *А.В. Заиченко*
Технический редактор *Ю.Н. Петрина*

ЛР № 020832 от 15 октября 1993 г.
Отпечатано в типографии ГУ ВШЭ с представленного оригинал-макета.
Формат 60×84 ¹/₁₆. Бумага офсетная. Тираж 150 экз. Уч.-изд. л. 1,3.
Усл. печ. л. 1,3. Заказ № . Изд. № 823.

ГУ ВШЭ. 125319, Москва, Кочновский проезд, 3
Типография ГУ ВШЭ. 125319, Москва, Кочновский проезд, 3

Тел.: (495) 772-95-71; 772-95-73

Для заметок
