

ФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ*

Винецкий Я.

(Польша)

Автор излагает свой взгляд на проблемы формирования рыночной инфраструктуры в СССР и восточноевропейских странах. Рассматриваются сферы, где в начале переходного периода происходят наиболее интенсивные процессы создания рыночных институтов и связь этих процессов с либерализацией и макроэкономической стабилизацией.

ВВЕДЕНИЕ

«Экономика походит на игру по правилам. Решения принимаются игроками в пределах точно определенных "законов и установлений"» [1]. Нигде это утверждение не вспоминают столь часто, как в Восточной Европе, которая пытается перейти к рыночной экономике, постоянно сталкиваясь с явным недостатком основных ее атрибутов. Общие правила часто отсутствуют, рыночные организации — не существуют, а инструменты политики чрезвычайно неразвиты. Все это неблагоприятно влияет на "игру" и экономику в целом.

Несмотря на энергичные усилия, возможности институциональной инфраструктуры слишком малы в сравнении с нуждами рыночной экономики, хотя бы просто "работающей", не говоря уже об эффективной. Данный недостаток может уменьшиться только с течением времени и принятием многих законов, отсутствие которых сильно тормозит выполнение программ стабилизации и либерализации в этих странах.

Напомним читателю типы экономических институтов, унаследованных от экономики советского типа, и о том, что лишь немногие из них могут быть преобразованы в рыночные. Затем рассмотрим те сферы, где в начале переходного периода процессы создания рыночных институтов шли наиболее интенсивно. Автор прежде всего постарается показать взаимодействие процессов установления "правильных" цен, что является частью всех программ по либерализации и стабилизации, и создания рыночной инфраструктуры. Дело в том, что первое нередко ошибочно считается краткосрочной, а второе — долгосрочной проблемой. Но даже короткий промежуток времени требует хотя бы немногих реальных рыночных установлений, которые создали бы пространство для эффективного использования инструментов краткосрочного регулирования. Эта потребность в значительной мере обуславливает последовательность действий исполнительной и законодательной власти по созданию необходимой инфраструктуры.

Подчеркивается и роль времени, которое оказывается наиболее дефицитным ресурсом в переходном процессе. На основе двух примеров будет показано, как вследствие взаимозависимости различных институтов серьезные акции по созданию рыночной инфраструктуры приносят лишь ограниченный результат. Недостаток специальных правил в данной сфере, либо общих правил в смежных с ней, может обесценить или сильно снизить ожидаемый эффект от радикальных в других отношениях мероприятий

*Статья подготовлена на основе доклада на ежегодной Кильской конференции "Трансформация социалистической экономики" 26—28 июня 1991 г.

рыночной направленности. Разрыв между спросом на рыночные институты и их предложением может быть уменьшен лишь с течением времени.

В заключение делается ряд выводов относительно восточноевропейского опыта в сравнении с другими примерами переходного периода. Выделяются преимущества восстановления разрушенных институтов перед их новым строительством. Подчеркивается также относительная важность системы хорошо развитых рыночных отношений, которые начали действовать в Восточной Германии в результате ее воссоединения с Западной. Это полагается более значимым, нежели поток финансовых ресурсов, рассматриваемый обычно как причина благоприятного положения бывшей ГДР относительно других "постсоветских" экономических систем Восточной Европы. В обоих случаях именно институциональная инфраструктура определяет более плавный переход и более ранние плоды возросшей эффективности.

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ НАСЛЕДИЕ СОВЕТСКОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ

В период существования советской экономической системы проявились основные ее недостатки, которые, постепенно становясь все более тяжелыми, привели вначале к упадку, а затем и к гибели системы. В их основе лежали проблемы, неразрешимые в рамках институциональных установлений экономики советского типа. Такое положение предвещало, как и предсказывали классики, гибель советской или любой другой социалистической системы в итоге длительного соперничества с рыночной альтернативой. Это ключевое пророчество Л. фон Мизеса [2] оказалось забытым в течение десятков лет.

Централизация экономических решений породила огромные фактически неуправляемые структуры (хорошо известная из учебников по экономике и планированию пирамида планирования — см., например, [3], — а также не столь хорошо осознаваемые побочные воздействия господства коммунистической партии [4, 5]). Первое было призвано справиться, правда безуспешно, с "проблемой знания", как ее понимали М. Поланьи и Ф. Хайек [6], в то время как второе усугубляло постоянные нарушения в работе системы вследствие неизбежного "недознания" центральных органов планирования и их непродуманными мерами по корректировке планов в результате политических кампаний и другого рода вмешательств.

В наибольшем проигрыше оказывалась инициатива экономических агентов, предпринимательство и инновационный процесс. Все невостребованное использовалось вне рамок созидания совокупного благосостояния, что собственно и является одной из основных целей экономической деятельности. Инициатива экономических агентов проявлялась лишь в уклонении от противоречивых инструкций, раздувании масштабов инноваций в отчетах, добывании легко выполнимых плановых показателей и сосредоточении ресурсов, которые гарантировали бы выполнение этого облегченного плана (независимо от затрат).

Сказанное подводит к другой неразрешимой проблеме старого хозяйственного устройства, а именно к "проблеме стимулирования". Специалисты в области центрального планирования и их политические руководители допускали чрезвычайно дорогостоящие ошибки не только из-за своего неизбежного неведения, происходящего от невозможности получить информацию, которой обладали сотни тысяч экономических агентов. И не только из-за того, что централизованным управлением цен они подрывали информационную функцию рыночных цен (скрытая информация экономических агентов косвенно обнаруживается по их действиям, и это, в свою очередь, воздействует на цены).

Ошибки органов планирования определялись прежде всего тем, что даже передаваемая часть информации доходила до них в чрезвычайно искаженной форме, поскольку система стимулирования разрывала связь между эффективной деятельностью и вознаграждением экономических агентов. Как оказалось, существует огромная разница между получением вознаграждения по итогам продажи на рынке или же по итогам

отчета верхнему уровню в многоуровневой иерархии. Организационные затраты (agency costs), в значении, придаваемом им в [7], оказываются на государственных предприятиях непомерными, особенно при отсутствии рынков [5, 8].

А это подводит нас к третьей неразрешимой проблеме — "прав собственности". Несмотря на возможности руководителей экономики и их политических надзирателей налагать самые тяжелые наказания, вплоть до заключения под стражу, степень контроля за процессом управления в советской системе была абсолютной лишь формально. С точки зрения способности порождать требуемое поведение система потерпела полнейшее фиаско.

И контроль потока входящих и исходящих ресурсов каждого предприятия, и контроль единого банка за потоком финансовых ресурсов были бессильны преодолеть информационное неравенство между бюрократией верхнего уровня и руководителями предприятий в пользу последних. Поскольку поток финансовых ресурсов всегда был подчинен плановому потоку товаров и факторов производства, единый банк, задуманный как контрольный орган, в итоге оказался не более, чем кассиром, оплачивающим любой имевший место в экономике поток ресурсов. Все остальное, типа специальных вмешательств планировщиков и аппаратчиков для залатывания дыр на различных предприятиях, было дополнением к их обычной работе с контрольными цифрами производства, и в конечном счете сводилось к тому, что незапланированному росту издержек производства в большинстве случаев придавалась законная сила [5, 9]. Это породило хорошо известные "мягкие" бюджетные ограничения государственных предприятий при социализме советского образца [10, 11].

Таким образом, замена рыночных стимулов производства централизованным принятием решений, а частной собственности с возможностью передачи прав собственности — государственными владениями сделали столь желанный контроль над экономикой невозможным. Решения были неизбежно ориентированы на затратный принцип и приводили к постоянному увеличению спроса, дефициту и неопределенности. Централизация принятия решений и плохо организованное стимулирование являлись дополнительными причинами низкого качества и технологической отсталости продукции, производившейся "под фанфары" (и с большими приписками).

Попытки подправить систему, начавшиеся уже в 1950-х годах, были нацелены на смягчение уже очевидных к тому времени системных недостатков. Провал этих попыток или, в лучшем случае, принципиальные улучшения наводили на мысль о неразрешимости проблемы, в какой бы формулировке она ни ставилась (в то время она приняла форму проблемы экономического роста). Тем не менее, согласно старой восточноевропейской шутке, проблема роста сопровождалась ростом проблем. Впрочем, рассказ о том, как советская экономическая система начала расползаться, не имеет здесь первостепенной важности.

Существенно то, что при "латании" системы (это называлось экономической реформой) пытались внедрить отдельные кусочки рынка, как, например, в Венгрии после 1968 г., что привело к параллельному существованию прямого командования плановых органов и косвенного воздействия экономической политики. В то же время, до самого конца последняя была второстепенной.

Где бы ни возникали проблемы, меры экономической политики осуществлялись вяло, а распоряжения (прямые или в облике "рекомендаций") занимали ведущее место. Подобное положение позволило Я. Бексяку [12] назвать реформированное, формально автономное социалистическое предприятие "предприятием до особого распоряжения"

НЕОБХОДИМЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ РЫНКА И УСЛОВИЯ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

Краткий обзор основных пороков советской системы позволяет очертить сферу неотложных мер по созданию рыночной инфраструктуры. Правительства всех посткоммунистических государств стоят перед одной и той же проблемой выработки необ-

ходимых механизмов (общие правила, организации, инструменты политики), на основе которых могла бы функционировать рыночная система. Совершенно очевидно, что они не могут появиться скоро, к тому же политическая система также находится в состоянии перехода, и ее способность энергично решать сложные проблемы формирования рыночных институтов может быть ограничена.

Такие страны, как Польша, Венгрия и Чехо-Словакия (тип экономики которых ко времени написания статьи был постсоветским) испытывают огромные трудности. Почти все аспекты хозяйственной деятельности требуют неотложного внимания и везде требуются иные законы и прочие основы, новая экономическая политика. Но правительство, занятое преодолением сопротивления унаследованных структур, может уделить внимание лишь нескольким проблемам одновременно (о его информационных возможностях см. [13]). На начальном этапе инициатором создания рыночной инфраструктуры является именно правительство, встречающее сопротивление своим попыткам содействовать переходу к рынку. Тем, кто сомневается в приемлемости подобного пути к рынку, следует вспомнить уже упомянутое высказывание Дж. Бучанана [1]. Ф. Хайек также полагал, что "общие правила" должны устанавливаться государством [14]. Экономикам постсоветского типа в большинстве случаев не хватает даже этих базовых общих правил.

Таким образом, спрос на рыночную инфраструктуру чрезвычайно велик с самого начала перехода, в то время как предложение, несмотря на энергичные усилия, неизбежно отстает. Уменьшить этот разрыв может только время. Зачастую не удается заняться важнейшими вопросами, и, что еще хуже, предпринятые меры могут не принести ожидаемых результатов, поскольку другие взаимосвязанные шаги еще не сделаны из-за недостатка времени, их недооценки или просто небрежности.

Вклад правительства в сокращение указанного разрыва определяется не только его способностью действовать, но также его собственными интересами в данной сфере. А они, если оставить в стороне теоретические убеждения и идеологические предпочтения, диктуются в значительной степени жесткой необходимостью совладать с унаследованными серьезнейшими диспропорциями в экономике. Именно так было в Польше, где во время политических перемен осенью 1989 г. экономика приблизилась к состоянию гиперинфляции, в Венгрии с ее стремительно растущим внешним долгом и несбалансированной экономикой при годовом уровне инфляции 20–30% и в Чехословакии, хотя неравновесие здесь было меньшим, нежели в Венгрии (не говоря уже о Польше). Нигде термин "борющееся государство" ("coping state" [15]) не находит лучшего воплощения, чем в действиях как законодательной, так и исполнительной власти бывших социалистических стран, пытающихся на ровном месте создать зачатки рынка.

Необходимость сбалансировать экономику при переходе к рынку предполагает хотя бы минимальное пространство для макроэкономической политики и, следовательно, именно на этой области концентрируется внимание правительств. Денежная политика в качестве первого шага требует ликвидации единого банка и создания двухъярусной системы банков. Это само по себе не обеспечивает всех возможностей, которые существуют (для блага или вреда) в зрелой рыночной экономике, однако, по крайней мере, дает центральному банку инструмент для проведения четкой денежной политики. При отсутствии открытого рынка для правительственных краткосрочных ценных бумаг приходится исключительно полагаться на реальную норму учетных ставок центральных банков.

Польше и Венгрии в некоторой степени повезло, поскольку в обоих государствах коммунистические реформаторы в последние годы своего правления разделили единый банк на центральный и коммерческие. Поскольку решающую роль играли "мягкие" бюджетные ограничения, политика центрального банка и кредитная деятельность коммерческих банков серьезнейшим образом искажались, но по крайней мере организационные преобразования были уже проведены, а персонал приобрел некоторые навыки, даже если они и не применялись на практике.

А в Чехо-Словакии пришлось создавать двухъярусную банковскую систему уже после смены власти. Впрочем, это компенсировалось сравнительно меньшими неравно-

весиями в экономике, что позволило правительству уделить больше внимания различным институциональным мерам.

В данном случае польский и венгерский опыт в сравнении с чехословацким демонстрирует двоякую роль реформ экономической системы советского образца или отдельных попыток ее улучшения. С одной стороны, реформы, вызвавшие децентрализацию принятия решений без одновременного увязывания последних с полной экономической ответственностью за результаты (и без изменения в отношениях собственности), породили, как справедливо подчеркнул В. Клаус [16], сильнейшее инфляционное давление. С другой, само существование неправильно использовавшихся институтов (псевдокоммерческих банков, псевдооблигаций или псевдорынка капитала) в радикально изменившихся условиях реального перехода к рынку сокращает время, необходимое для их учреждения и подготовки к мало-мальски эффективной работе. Поэтому ранние попытки реформ приводят не только к потерям, но и к приобретениям (последнее — в основном после распада советской экономической системы).

По всей видимости, эти новые или приспособленные старые институты в переходный период могут обеспечить лишь незначительную отдачу. Хотя при двухъярусной банковской системе учетная ставка становится основным инструментом политики центрального банка, параллельно используются дополнительные инструменты прежнего институционального регулирования (рефинансирование кредита как единственно возможный источник расширения кредитов коммерческих банков, нормирование кредита и т.д.).

Более того, сам факт, что коммерческие банки, хотя и независимые, все еще являются государственными организациями, определяет их поведение, более похожее на поведение бюрократических структур, нежели структур бизнеса. Отсюда в основном и происходит большая терпимость к взаимозадолженности государственных предприятий как в Польше, так и в Венгрии (а сейчас все более заметная и в Чехо-Словакии) — несмотря на то, что во многих случаях отсроченные платежи настолько превышают отсроченные поступления, что вряд ли могут быть покрыты за счет потока наличных денег. Однако банки терпят это, и их решимость действовать, т.е. отказать предприятиям в дальнейших кредитах, не может существенно возрасти, пока они не будут приватизированы (еще одна жизненно необходимая мера в институциональном реформировании).

Заинтересованность в минимально необходимом пространстве для проведения денежной политики имеет аналог и в сфере фискальной политики. Для того чтобы последняя могла содействовать сбалансированию экономики, нужны институциональные изменения. Они требуют большого внимания с самого начала переходного процесса.

В доходной части бюджета надо прежде всего ужесточить дисциплину уплаты налогов, а также отменить множество налоговых льгот (это актуально для правительств всех трех стран, но опять же в наибольшей степени для Польши). Хотя эта задача может трактоваться и как составная часть политики ужесточения мягких бюджетных ограничений предприятий, не следует забывать, что переход к рыночным механизмам предполагает шаги, которые уравнивали бы условия деятельности предприятий, в том числе упрощение налогового режима, которые должны стать едиными для всех. Таким образом, помимо общей долговременной цели внедрения налога на добавленную стоимость, правительство занято также временными налоговыми мерами, направленными на создание относительно равных условий для конкурирующих предприятий.

Что касается расходной части бюджета, то значительное уменьшение субсидий, более строгая налоговая дисциплина и существенно более жесткая денежная политика — все вместе взятое — выводит на передний план вопрос о безработице, и, следовательно, об институтах, способных решать эту назревающую проблему. Бюро по трудоустройству — наследие старой системы, были изначально созданы как учреждения, контролирующие поток трудовых ресурсов, подобно тому как единый банк — в качестве инструмента контроля за денежным потоком, и оказались несостоятельными по той же причине. И здесь правительство должно при дефиците времени заниматься институциональными мерами: установлением общих правил выплаты пособий по безработице, расширением

сферы ответственности бюро по трудоустройству, организацией для персонала этих бюро курсов по подготовке к работе в условиях банкротств и т.д.

Даже учитывая давление фактора времени на действия властей, можно считать, что все правительства потерпели в этом отношении неудачу (о чем говорит зарождение недовольства их действиями в этой области; помимо уровня и состава пособий по безработице недовольство вызывают доступность и содержание проектов переподготовки и т.д.).

Очевидно, что расширение сферы экономической политики, оперирующей косвенными средствами воздействия на поведение экономических агентов (в противоположность плановым директивам), предполагает в качестве исходной меры либерализацию внутренних цен. Пространство свободных цен стало объектом пристального внимания вследствие их роли в проводимой "шоковой терапии". Хотя большинство решений по освобождению цен не требуют изменения законов, в ряде случаев такая необходимость возникает (например, при установлении цен на услуги по содержанию жилого фонда). В этих областях на ранней стадии перехода окончательные решения были отложены.

Внешнеэкономическая деятельность нуждается даже в большем количестве институциональных мер. Выбор валютной политики (оперирующей регулирующими валютными курсами), степень конвертируемости валюты, вопрос о праве экономических агентов производить операции как в национальной, так и в иностранной валюте, а также торговая политика (таможенные правила и их структура, тарифные льготы, ограничения экспорта и импортные квоты, уплата налогов) — все это требует разработки множества новых законов.

Для регулирования экономики, причем с помощью рыночных инструментов, необходимы не только политические решения, т.е. выбор в рамках заданных правил, но также институциональные меры, т.е. выбор самих правил (по поводу последнего см. [1]). На нынешнем этапе институциональные меры предпринимались в основном под давлением насущной потребности стабилизировать экономику в сочетании с четко обозначенным курсом на либерализацию цен и внутри этой большой области определялись стремлением властей иметь инструменты в первую очередь краткосрочного регулирования. Спрос на такие меры в других сферах (приватизация, демонополизация) остался неудовлетворенным; по крайней мере, там было сделано гораздо меньше.

Различие темпов реформирования не только среди рассмотренных областей, но также и внутри каждой из них, было обусловлено недостатком времени. Для того чтобы в полной мере использовать преимущества рыночной системы (а зачастую и для того, чтобы использовать их хоть в какой-то мере), ряд институциональных мер требует осуществления дальнейших связанных с ними шагов. Именно по этой причине лучше ждать постепенного нарастания выгод от движения к рыночной системе, нежели пытаться получить все сразу. Этот вывод остается в силе и при осуществлении "шоковой терапии", направленной на создание критической массы политических и институциональных мер за короткое время.

Нужно хорошо усвоить, что даже если широкий спектр мер (часто болезненных) принимается одним пакетом в самом начале переходного периода, это никоим образом не означает, что сразу же последуют повышение эффективности и обусловленные им выгоды. При наличии критической массы принятых мер необходим лишь некоторый минимум времени для того, чтобы "шар покати́лся" [17], поскольку ожидаемые результаты можно получить лишь постепенно, по мере того как реформа ощутимо ликвидирует разрыв между спросом и предложением рыночных институтов.

К сожалению, руководители стран с экономикой постсоветского типа в большей или меньшей степени виноваты в недооценке такого разрыва. Частично это происходит от общего недостатка опыта перехода к рынку и связанного с ним неведения о грядущих трудностях (таких, как "обвальный" падения производства на раннем этапе перехода [18, 19]), частично от недооценки фактора времени, а может быть и от искушения без труда "сбросить" обществу программы стабилизации и экономических реформ путем обещания быстрого улучшения уровня жизни — за месяцы, а не годы. Политическая цена этого искушения оказалась очень высокой.

ВРЕМЯ КАК НАИБОЛЕЕ ДЕФИЦИТНЫЙ ФАКТОР В СОЗДАНИИ РЫНОЧНЫХ ИНСТИТУТОВ

Если отвлечься от влияния неопытности и ошибок в политике, то время оказывается самым важным фактором при создании новых рыночных институтов, направленных на достижение большей эффективности. Это суждение можно проиллюстрировать двумя примерами. Они показывают, что преимущества выбора правильной совокупности законов остаются нереализованными из-за того, что вновь учрежденные установления вступают в противоречие с другими, ранее существовавшими, или не получают поддержки со стороны других, необходимых, но отсутствующих механизмов.

В обоих примерах речь идет о наиболее важном компоненте долговременных мер, а именно, о приватизации. В первом случае — о приватизации в узком смысле, т.е. о переходе государственного имущества в частные руки — вне зависимости от способа (или способов) приватизации. Закон о приватизации, принятый к настоящему времени во всех трех постсоветских экономиках, потребует в каждой из стран значительных усилий для его реализации, но этот закон — лишь верхушка айсберга.

Одной из проблем, возникших в работе над законом о приватизации в каждой рассматриваемой стране, стала реприватизация, т.е. возврат имущества прежним владельцам. Вопрос оказался чрезвычайно сложным из-за различного правового статуса прежних актов о национализации (а иногда вообще отсутствии такого), а также вследствие разной степени "идентифицируемости" национализированного имущества. Разница велика между имуществом, которое может быть непосредственно возвращено, как, например, аптека, отнятая у владельца и существующая сейчас в прежнем виде на том же месте, и тем, которое предварительно должно быть каким-то образом оценено, поскольку, скажем, фабрика стала за прошедшее время вдесятеро больше.

Появились две задачи: 1) разработка общих правил реприватизации или компенсации (последнее, когда реприватизация невозможна, хотя и желанна); 2) отсрочка приватизации тех предприятий, на которые притязают их бывшие владельцы. Эта задача — скорее психологическая, чем институциональная, поскольку возникают сомнения в статусе таких предприятий. Наилучшее ее решение было найдено в чехословацком законе о приватизации, где прежним владельцам давалась компенсация в форме дополнительного инвестиционного купона, который позволял им получить долю в приватизированных предприятиях. Повсеместное установление надлежащих правил ведет в целом к возвращению частей недвижимого имущества бывшим владельцам, хотя и не без трудностей.

В процессах приватизации и реприватизации следует учитывать и притязания арендаторов, которые еще недавно, во время коммунистических реформ арендовали на длительный срок государственную собственность и превратили ее (часто ценой ощутимых затрат) в фешенебельные магазины, рестораны и т.д. Теперь их притязания вступают в противоречие с требованиями бывших владельцев, а также служащих, которым иногда давалось право купить или арендовать магазины, где они работали. Эти индивидуальные притязания и контрпритязания являются лишь частью более общей проблемы неопределенности статуса национализированной земли, зданий и т.д.

Взаимосвязь между различными общими установлениями хорошо видна при отделении государственной собственности от муниципальной и другой собственности местных властей. Например, в Польше какую бы то ни было приватизацию магазинов, ресторанов и т.п. пришлось отложить до принятия парламентом закона о местных органах власти и муниципальной собственности. Лишь с его принятием реальные органы самоуправления, появившиеся после сорока лет коммунистической централизации, оказались способны принимать законные решения по продаже или аренде муниципальной собственности. Однако до начала фактической продажи они должны были установить четкие права собственности для каждой обособленной части недвижимости.

Эти проблемы могут показаться незначительными перед лицом обескураживающей задачи приватизации тысяч государственных предприятий. Независимо от способа приватизации (чистая продажа имущества, как в Венгрии, в сочетании со свободным

распределением, как в Польше, или же при преобладании свободного распределения, как в Чехо-Словакии) практическое решение такой задачи требует серьезнейших институциональных мер.

Наиболее высоки требования в случае приватизации путем публичной продажи акций. В постсоветских экономиках финансовые рынки в лучшем случае находятся в зачаточном состоянии. Для приватизации столь большого числа предприятий, помимо значительных сбережений населения возникает нужда в различных финансовых учреждениях: инвестиционных банках, финансовых консультантах, аудиторских фирмах, страховых компаниях, способных оценивать имущество, готовить проспекты, управлять текущей продажей, а также предоставлять множество других финансовых услуг, связанных с приватизацией. Раньше этих институтов не было (по крайней мере после 1945 г.), поэтому законодательство необходимо расширить, чтобы помимо коммерческих банков оно распространилось и на другие типы учреждений. Должны быть также написаны уставы для различных финансовых профессий. Таким образом, до начала сколь-нибудь серьезной приватизации необходимо разработать, обсудить и принять парламентами систему дополнительных законодательных актов.

В любом случае, как мы полагаем, приватизация тысяч предприятий путем публичной продажи должна занять десятилетия, если не столетия [17, 20], причем независимо от быстроты утверждения законов, регулирующих различные элементы финансовых рынков, или от количества фактически учрежденных финансовых фирм.

Более быстрое развитие событий, т.е. свободная раздача государственной собственности народу, потребует дополнительных институциональных мер помимо и сверх закона о приватизации и о фондовой бирже. Поскольку лишь небольшая часть населения захочет (и сможет) выбрать предприятия, на акции которых они могли бы претендовать, необходимы финансовые институты. Они накапливали бы инвестиционные купоны тех, кто пожелал бы, чтобы выбор за них сделали специалисты. Наиболее подходящими могли бы стать инвестиционные фонды (*mutual funds*) [20], но и они потребуют определения статуса, прав и обязанностей через соответствующее расширение законодательства. Это также замедлит процесс приватизации и, следовательно, ожидаемый в его результате рост эффективности.

И последний, но не менее важный момент: должен быть учрежден аппарат приватизации, т.е. организация, отвечающая за административную сторону всей операции. Как показал пример Канады, где свободное распределение было довольно ограничено, для решения этой задачи понадобятся время и ресурсы [21].

Таким образом, даже "крохи" приватизации, такие как свободное распределение собственности среди населения, требуют ряда мер по созданию необходимых институтов, которые должны быть осуществлены до начала рассматриваемого процесса. Для всего этого как законодательной, так и исполнительной властям нужно время.

Приведенные соображения относились к так называемой "приватизации сверху", что подчеркивает роль государства, создающего институциональную структуру для обеспечения передачи своего имущества. Альтернативой является "приватизация снизу", т.е. образование и расширение частных фирм, легально основанных в таком качестве с самого начала. Они дополняют друг друга в изменении соотношения между частным и государственным сектором экономики.

Естественной реакцией на несостоятельность централизации в экономической системе советского типа и одновременно средством освобождения инициативы людей должно быть принятие "хартии экономической свободы", разрешающей каждому заниматься любым видом деятельности при четко обозначенных ограничениях. В изменившихся политических условиях разработка и принятие подобного закона не составят большого труда: в Польше такой акт был действительно принят уже к концу правления последнего коммунистического правительства.

Это декларирование экономической свободы было не только желанным само по себе, но стало также началом институционального процесса. Оно в самом деле раскрепостило предпринимательскую деятельность в стране, где после принятия этого закона скорость образования новых, в подавляющем большинстве случаев частных, фирм

резко увеличилось. То же произошло и в Чехо-Словакии, где за первые девять месяцев 1990 г. было основано четверть миллиона небольших фирм (несмотря на недостаток опыта вследствие сорокалетнего запрета на частное предпринимательство).

Все же польские и венгерские предприниматели жалуются на оставшиеся от прошлой эры отраслевые и профессиональные установления, которые все еще в силе и затрудняют их деятельность. Чтобы устранить эти препятствия, нужна опять же административная акция, вслед за которой могут потребоваться и законодательные меры.

Впрочем, все это дает людям лишь право проявить инициативу, что очень важно после многих лет ограничений и прямых запретов, но никоим образом не увеличивает вероятность успешной деятельности. Для подтверждения возьмем пример Польши, где с 1976 по 1986 г. среднее число занятых в частной фирме увеличилось с 1,6 до 2,6 чел. (причем статистика включает здесь и самих владельцев!).

Очевидно, что при коммунистических режимах частному сектору если вообще разрешалось существовать, то уж никак не расширяться. Помимо законодательных ограничений ощущался также недостаток финансовых институтов, приспособленных к нуждам небольших частных фирм, ремесленников и т.д. А для банков-монополистов частные фирмы представляли интерес в последнюю очередь. Сейчас законодательные ограничения отменены, но системы институтов, поддерживающих расширение сектора малого бизнеса, все еще нет. А ведь этот сектор нуждается как раз в банках развития малого бизнеса, страховых компаниях, ориентированных на малые предприятия, более подверженных риску, институтах венчурного капитала, инновационных центрах, оказывающих поддержку в разработке новых продуктов и технологий и т.д. Без такой институциональной помощи экономики постсоветского типа воспроизведут крайне перекошенное соотношение предприятий разных размеров: значительное число крупных и очень крупных предприятий (приватизированных или нет) и море мельчайших фирм, слишком малых даже для того, чтобы стать поставщиками товаров и услуг для более крупных предприятий.

Зарождающиеся финансовые рынки, равно как и многие другие рыночные институты, испытывают насущную потребность в знаниях и опыте Запада. В то же время в вопросе об институциональных условиях, фундаментально важных для развития частного сектора, в экономиках постсоветского типа имеется возможность обойтись и без технического содействия.

Автор в принципе скептически относится к финансовой помощи на государственном уровне. Этот скептицизм основан в значительной степени также и на опыте двустороннего и многостороннего содействия развивающимся странам. Тем не менее, в определенных случаях "посевные" деньги, вложенные с толком, могут принести немало пользы. Создание системы институтов, поддерживающих рост частного сектора, как раз и принадлежит к этой категории. Западные двусторонние и многосторонние доноры поступили бы гораздо разумнее, если бы вместо содействия, скажем, крупным индустриальным проектам, использовали бы часть денег для вклада в новые финансовые институты, крайне нуждающиеся в начальном капитале, а также для обеспечения их западным опытом, т.е. специалистами, которые работали бы в них в течение 3—5 лет, подготавливая смену из местных кадров.

Конечно, некоторые частные фирмы развиваются быстро и без этой сети институтов поддержки (и в Польше, и в Венгрии некоторые из них за последние два года действительно стремительно выросли). Чтобы это явление стало экономически значимым, т.е. дало бы ощутимый результат роста жизнеспособности, размеров и эффективности частного сектора, все эти институты необходимо создать. В противном случае положительные последствия перехода к рынку останутся ограниченными и проявятся много позднее. А ведь именно ограниченность ожидаемых результатов, в сравнении с тяжестью понесенных на первом этапе издержек, и служит основным источником общественного недовольства.

Предыдущие два раздела в большой степени были посвящены взаимосвязанным темам. В первой из них подчеркивалось, что при формировании институциональной инфраструктуры в экономике постсоветского типа необходимо сконцентрироваться на нескольких приоритетных областях. В центре внимания были институты, обеспечивающие исходные условия для восприимчивости экономики к мерам макроэкономической политики, а также те, что создают основу для последующей интеграции с мировым рынком (а также для чуткого реагирования на его воздействия). Быстро растущие на предпереходной стадии внешние и внутренние дисбалансы требовали концентрации усилий именно в этих областях.

Поскольку валютные и фискальные меры вместе с либерализацией внутренних цен, а также внешней торговли и платежей составляют ядро всех программ стабилизации и либерализации, эти приоритеты обычно рассматривались как сами собой разумеющиеся. Другим областям мероприятий, необходимых для рыночной инфраструктуры, уделялось меньше внимания, хотя в Чехо-Словакии работа по приватизации началась почти одновременно с институциональными изменениями в валютной и фискальной областях, а также во внешнеэкономической политике.

Это неудивительно. Унаследовав наименее разбалансированную среди бывших социалистических стран экономику, правительство Чехо-Словакии получило возможность затрачивать сравнительно меньшие усилия на поддержание равновесия (и проведение необходимых для этого институциональных мер) и больше внимания уделять другим направлениям формирования рыночной инфраструктуры. Это не значит, что макроэкономическая стабилизация не стояла в повестке дня. Напротив, в предпереходном 1990 г. денежная масса в номинальном исчислении увеличилась на 1–2%, в то время как цены резко подскочили, особенно в четвертом квартале. Резко сократился и дефицит государственного бюджета.

Вторая тема касалась взаимозависимости институциональных изменений как внутри секторов национальной экономики, так и между ними. Необходимость рыночной инфраструктуры на пустом месте означала, что создание институтов в одной сфере (например, принятие закона о публичной собственности, разграничивающего собственность государственную, муниципальную и местных властей) потребовало институциональных изменений в других областях (в данном случае, изменений в структуре прав собственности). Кроме того, некоторые общие нормы, например те, что устанавливают основные экономические свободы, действительно снимают препятствия для предпринимательской активности лишь при условии тщательного пересмотра многих из существующих специфических отраслевых законов, либо законов, регулирующих недвижимость.

Особо подчеркнута необходимость развития сети институтов, ориентированных на нужды динамично развивающегося сектора малого бизнеса. Однако правительства всех постсоциалистических стран не только не сделали это направление формирования рыночной инфраструктуры приоритетным (что неудивительно), но и откровенно недооценили ее важность. Одно дело, когда нужно одновременно решать множество задач и некоторыми из них приходится заниматься во вторую очередь [13], и совсем другое — недооценивать важность проблемы.

Рассмотренная выше взаимозависимость между различными сферами создаваемой рыночной инфраструктуры серьезно влияла на производительность экономик рассматриваемых стран на ранней стадии перехода к рынку. Спрос на институты для создания "работающей", т.е. сравнительно эффективной, рыночной экономики был не только высок, но и неэластичен (в смысле определенной критической массы институтов, необходимых для того, чтобы ситуация начала меняться). Появление же подобных институтов, если оставить в стороне политические ошибки, было ограничено, в первую очередь, способностью как правительств, так и парламентов к выработке соответствующих мер. Перефразируя известное выражение Я. Корнаи, можно сказать, что ограничительным фактором для постсоветских экономик оказалось пред-

ложение, по крайней мере в том что касается рыночной инфраструктуры и не слишком продолжительных временных отрезков.

Третья тема была посвящена влиянию институциональных изменений на эффективность и благосостояние. Когда нет "критической массы" рыночных институтов, переход к рыночной экономике может дать лишь весьма ограниченные положительные результаты. Существует различие между критической массой мер макроэкономической политики, лежащих в основе программ стабилизации, и рыночных институтов, которые и создают "работающую" рыночную экономику. Только последнее (разумеется, при условии осуществления первого) приносит ощутимые выгоды от значительно возросшей эффективности.

Разница между этими явлениями хорошо известна в литературе под другими названиями "искусственного" и "фундаментального" регулирования. Именно неизвращенные, хорошо работающие рыночные институты делают экономику регулируемой как в статическом, так и в динамическом смысле. Без этих институтов может быть достигнут лишь частичный эффект. К сожалению, понимание рассмотренных здесь различий оказалось явно недостаточным. Это стало источником смятения и многих разочарований. После "большого взрыва", коренного изменения экономического строя, после тяжелых издержек в начале переходного периода, положительные результаты для многих стали появляться крайне медленно. Разочарование было еще более горьким оттого, что правительства часто провозглашали нереально короткие сроки наступления положительных сдвигов в жизненном уровне.

Например, польское правительство объявило в своей программе, что реальное улучшение начнется уже во второй половине 1990 г. Более реалистичным был прогноз авторов "Программы стабилизации и системных изменений", подготовленной одновременно с программой правительства по заказу парламентского клуба "Солидарности", где лишь после реализации всей экономической программы (после 1991 г.) прогнозировалось улучшение жизненного уровня [22]. Правительство Венгрии, будучи в целом более сдержанным, также дало несколько невыполнимых обещаний. К настоящему времени в обеих странах власти заплатили за свои ошибки голосами избирателей, а также понесли и другие издержки.

В заключение хотелось бы подчеркнуть факт, который может показаться довольно очевидным, но, конечно же, не был таковым в момент принятия программ перехода от экономики советского типа к рыночной экономике: гораздо легче реконструировать извращенные, но тем не менее уже существующие рыночные институты, чем создавать их. Поэтому результаты программ по стабилизации и либерализации нередко намного раньше и куда более ощутимо проявляются в странах с искаженными рынками, чем там, где не существует и такого рынка и отсутствие взаимообусловленных рыночных институтов снижает эффект от уже предпринятых мер.

Поэтому радужный оптимизм некоторых западных экспертов, основанный на опыте латиноамериканских и азиатских стран, может оказаться необоснованным. Разногласия касаются не столько выбора мер или их последовательности, сколько времени появления ожидаемых от них результатов.

Второй вывод касается сопоставления перспектив Восточной Германии и других бывших социалистических стран Восточной Европы. Расхожим аргументом, поддерживающим намного более оптимистичные ожидания в отношении бывшей ГДР, является финансовая мощь Западной Германии, миллиарды немецких марок, которые направляются и будут направляться в восточные земли в ближайшие годы.

Подобное суждение автор считает чрезвычайно однобоким. Поток финансовых ресурсов имеет значение, особенно когда он облегчает социальные последствия быстрого перехода к рынку. Но еще большее значение имеет то, что Восточная Германия вместо того, чтобы заново создавать жалкие зачатки рыночной системы без ощутимого повышения эффективности экономики, как в Венгрии, Польше или Чехо-Словакии, с самого начала получает все институты рынка хорошо развитыми, опробованными и обкатанными. Плюс закон и порядок, стабильная валюта и — последнее, но не менее важное обстоятельство — намного большие размеры стоящей за спиной Западной Гер-

мании, что уменьшает фактор риска. Другие восточноевропейские страны лишь с большими усилиями и по прошествии немалого времени смогут обладать нынешними институциональными преимуществами бывшей ГДР.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Buchanan J.M.* What Should Economists Do? Indianapolis, 1979.
2. *Mises L.* Economic Calculation in the Socialist Commonwealth. // *Collectivist Economic Planning: Critical Studies on the Possibilities of Socialism*. L., 1920, 1935.
3. *Ellman M.* Socialist Planning. Cambridge, 1989.
4. *Winiecki J.* Why Economic Reforms Fail in the Soviet System. A Property Rights-Based Approach. Institute for International Economic Studies Seminar Paper № 374, Stockholm, 1987.
5. *Winiecki J.* Resistance to Change in the Soviet Economic System. L., 1991.
6. *Lavoie D.* National Economic Planning. What is left? Ballinger, 1985.
7. *Jensen M.C., Meckling W.H.* Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Costs and Ownership Structure // *J. of Financial Economics*. 1976. V. 3. № 4.
8. *Szymanderski J., Winiecki J.* Dissipation de la rente, managers et travailleurs dans le systeme sovietique: les implications pour un changement du systeme // *Rev. d'études comparatives Est-Ouest*. 1989. V. 20. № 1.
9. *Winiecki J.* Large Industrial Enterprises in Soviet-Type Economies: The Ruling Stratum's Main Rent-Seeking Area // *Communist Economies*. 1989. V. 1. № 4.
10. *Kornai J.* Resource-Constrained Versus Demand-Constrained Systems // *Econometrica*. 1979. V. 47. № 4.
11. *Kornai J.* The Soft Budget Constraint // *Kyklos*. 1986. V. 39. № 1.
12. *Beksiak J.* On Authentic and Socialist Enterprises. A Paper Presented at a Seminar on "Transformation Proposals of Polish Economy". Warsaw, 1988. Nov. 17-18.
13. *Simon H.A.* Politics as Information Processing // *LSE Quarterly*. 1987. V. 1. № 4.
14. *Hayek F.* Law, Legislation and Liberty. V. 1: Rules and Order. London, 1973.
15. *Hirschman A.O.* Essays in Trespassing - Economic to Politics to Beyond. Cambridge, 1981.
16. *Klaus V.* Political and Economic Reform in Eastern Europe: A Case of Czechoslovakia. A Paper Prepared for The Mont Pelerin Society General Meeting "Europe in an Open World Order". Munich, 1990.
17. *Winiecki J.* Privatization en las economias de tipo sovietico // *Estudios Economicos*. 1989. № 4.
18. *Winiecki J.* Heilsamer Druck, Ostreformen: Realistische Zahlen // *Wirtschaftswoche*. 1990. № 44.
19. *Winiecki J.* On Inevitability of Output Fall in Early Transition to the Market: Theoretical Underpinnings // *Sov. Studies*. 1991. № 4.
20. *Gruszecki T., Winiecki J.* Privatisation in East-Central Europe: A Comparative Perspective // *Aussenwirtschaft*. 1991. № 1.
21. *Ohashi T.M.* Privatization in Practice: The Story of the British Columbia Resources Investment Corporation // *Privatization in Theory and Practice*. Vancouver, 1980.
22. *Beksiak J., Gruszecki T., Jedraszczyk A., Winiecki J.* Outline of a Programme for Stabilisation and Systemic Change // *The Polish Transformation: Programme and Progress*, Center for Research into Communist Economies. L., 1990.

Поступила в редакцию
24 IX 1991

Пер. с англ. А.С. Пузанова