
**КРИТИКА
И БИБЛИОГРАФИЯ**

**В.М. Полтерович. ЭЛЕМЕНТЫ ТЕОРИИ РЕФОРМ.
М.: Экономика. 2007 – 447 с.**

Скромное название книги, подчеркнутое словом “элементы”, не должно ввести читателя в заблуждение. Эта монография – результат многолетних исследований. В ней помимо выводов, полученных В.М. Полтеровичем (некоторые с соавторами), приводятся также итоги работы ряда других специалистов над проблемами институциональной экономики и реформирования общества. Перечень литературных источников (из 438 названий – 159 на русском и 279 – на английском языке) весьма обширен. Простой обзор всех этих работ мог бы составить несколько томов, а тут – сравнительно небольшая книга объемом 447 страниц.

Перед читателем – оригинальная работа, в которой в одних случаях автор встраивает в логическую ткань собственного исследования результаты других авторов, а в других – соотносит свои результаты с результатами других исследователей. Такой метод оказывается очень плодотворным: он придает книге всесторонний охват проблемы и энциклопедический характер изложения материала, а также знакомит читателя с новым знанием в области теории и практики реформ.

Проблематика данной монографии в высшей степени актуальна. Если посмотреть в Интернете, что выложено в сети по этой проблеме, то, открыв какую-нибудь поисковую систему, например www.google.ru, на слова “теория”, “экономика”, “реформа”, мы обнаружим примерно 740 тыс. ссылок, а в www.google.com – на соответствующие английские аналоги – еще 880 тыс. ссылок.

Почему так много внимания уделяется в литературе теории экономических реформ? Ответ хорошо известен – и в 1990-е годы XX в., и ранее многие страны в силу тех или иных причин проводили масштабные реформы. Распад британской и французской империй, ликвидация тоталитарных режимов в Испании, Португалии, Южной и Центральной Америке, Южной Корее, Вьетнаме, Камбодже, наконец, распад Варшавского блока и СССР – все это крупномасштабные политические, экономические и социальные изменения. В крупных странах в связи с развитием промышленности, сельского хозяйства и информационных технологий были проведены широкомасштабные реформы, которые привели к появлению постиндустриального образа жизни. Успехи этих стран в значительной мере способствовали тому, что к началу 1990-х годов в экономической теории и практике стала доминировать неолиберальная концепция экономических реформ. В концентрированном виде она была выражена, в частности, в виде рекомендаций так называемого Вашингтонского консенсуса (с. 24) – 10 принципов (с. 29–30) реформирования экономики латиноамериканских стран. Однако, отмечает В.М. Полтерович, в странах Латинской Америки эти рекомендации “не дали ожидаемого эффекта”, более того – результаты их применения в переходных экономиках “оказались совершенно обескураживающими” (с. 31).

Основной объект исследования – переходные экономики, но наибольший интерес представляет анализ экономики России. Предполагается, что в экономике присутствуют агенты, которые стремятся ее преобразовать в лучшую сторону. Разумеется, не отрицается возможность присутствия в экономике агентов, которые действуют только в своих интересах, например, с помощью рендоориентированных стратегий. Однако автор – явно не сторонник тех, кто любые негативные изменения считает результатом действий злокозненных заговорщиков. Поэтому, если в реальной жизни реформы терпят неудачу, автор старается найти и раскрыть механизмы, объективно приводящие к негативным последствиям. Уже в первой главе этот подход использован при анализе двух реформ: (1) длившуюся более 70 лет попытку построить централизованную экономику (в СССР и некоторых других странах) и (2) либерализацию развивающихся экономик в 1990-е годы с использованием рекомендаций Вильямсона – автора основного доклада о Вашингтонском консенсусе. Этот анализ реальных событий оказался весьма плодотворным и показал актуальность разработки нового методологического подхода к изучению реформ.

Поскольку в начале 1990-х годов в России применялась шоковая стратегия реформ, в книге рассматриваются последствия этой стратегии на материалах динамики избранных экономических показателей за 1991–1998 гг. (табл. 1.2). В.М. Полтерович справедливо указывает на негативные результаты этой стратегии: резкий спад ВВП, выпуска промышленности и сельского хозяйства, инвестиций в основной капитал, реальных доходов населения; рост цен в экономике,

уровня безработицы, внешнего долга и дефицита консолидированного бюджета, задолженности предприятий и доли бартера в продажах предприятий. К этому можно было бы добавить также рост внутреннего долга в связи с выпуском ГКО, который в 1998 г. привел страну к кризису. В книге анализируются механизмы проявления этих последствий в экономике России (с. 34–41).

Детальный разбор всех институциональных решений, принятых в России в 1992–1998-х годах, вероятно, — тема самостоятельного и обширного исследования, поэтому обобщенная картина, данная в книге, неизбежно сопровождается некоторыми упрощениями. Например, при более подробном рассмотрении заслуживал бы специального анализа спад выпуска промышленности, обслуживающей военный сектор (с. 37). Наряду с явно негативными последствиями, отмечаемыми в книге, в этом спаде есть и позитивные черты, поскольку при этом снизился неэффективный (с точки зрения потребностей населения в товарах народного потребления, жилье, образовании, медицинском обслуживании и других услугах) расход природных ресурсов на производство избыточного вооружения. Заслуживал бы специального исследования также рост цен в экономике, обусловленный опережающим ростом цен на нефть и нефтепродукты, электроэнергию и природный газ, что, в свою очередь, было связано с низким качеством регулирования естественных монополий и либерализацией внешней торговли.

В.М. Полтерович совершенно справедливо указывает на один из парадоксов шоковой стратегии в России: реформа, предназначенная для придания денежным инструментам реальной рыночной силы, привела к широкомасштабной институционализации неденежных инструментов (бартера, векселя и пр.). Однако в краткосрочной перспективе в условиях резкого и продолжающегося роста темпов инфляции эти институты позволили сохранить большое число предприятий, в том числе эффективных. Вероятно, заслужили бы специального рассмотрения и другие институты реформ первой половины 1990-х годов, которые дали позитивные эффекты, например приватизацию жилья в России, существенно увеличившую стоимость имущества граждан России и сформировавшуюся в России в один из важных институтов рыночной экономики — рынок жилья.

Однако эти замечания не умаляют ценности анализа последствий шоковой терапии, который провел В.М. Полтерович, тем более что негативные последствия реформы 1990-х годов в России оказались столь велики, что в глазах многих были скомпрометированными и сами рыночные институты, и демократия, и права собственников.

В.М. Полтерович детально разбирает негативные последствия применения рекомендаций Вашингтонского консенсуса при реформировании переходных экономик (с. 41–49). Одни жесткие аргументы принадлежат В.М. Полтеровичу, другие — известным российским и зарубежным экономистам.

Стоит отметить, что критика положений Вашингтонского консенсуса российскими экономистами была нередко голословной. Тем большую ценность представляет детальное исследование последствий применения его рекомендаций, проведенное в монографии. Автор логически подводит читателя к пониманию того, что необходимо разработать своего рода руководство для проведения реформ. Однако эта идея, кажущаяся на первый взгляд вполне естественной, в действительности абсолютно новая, она открывает перед экономистами большой класс новых задач.

Начиная со второй главы, В.М. Полтерович последовательно знакомит читателя с проблемой создания руководства для реформаторов¹.

Отметив, что согласно многочисленным исследованиям основные факторы экономического развития — это институты и гражданская культура, В.М. Полтерович делает важный вывод: работ об эволюции институтов, порождаемых реформами, еще явно недостаточно. Этот вывод и определил основное направление исследований, проведенных автором.

Рассматривая реформы как совокупность намеренных действий, В.М. Полтерович рассматривает задачу построения институциональной траектории реформы, связывающей начальное (дореформенное) состояние экономики с желаемым (послереформенным), через систему промежуточных институтов. В соответствии с предлагаемым подходом именно система промежуточных институтов выдвигается на одно из центральных мест в теории реформ. Особое внимание уделяется определению условий, которым должны удовлетворять траектории успешных реформ.

¹ К сожалению, даже само слово “реформатор” в России оказалось в глазах многих не только простых граждан, но и экономистов скомпрометированным. Появилась даже его вариация: “младореформатор”, которое должно подчеркнуть то презрительное пренебрежение, которое испытывают “солидные” экономисты к реформаторам. Такая дискредитация, конечно, печальна, и, надеюсь, в дальнейшем слово “реформатор” уже не будет иметь негативного оттенка.

Здесь прослеживается идейная связь со стратегическим планированием, согласно которому для экономического агента определяются миссия и стратегия, с помощью которых из начального состояния можно достичь желаемого будущего.

Однако поиск траектории реформы требует иного методологического подхода, отличного от поиска стратегии реализации миссии. В стратегическом планировании основное внимание уделяется нахождению оптимальной стратегии выполнения экономическим агентом своей миссии. При анализе же институциональных реформ автор показывает, как важно исследовать структуру возможных траекторий, поскольку на некоторых траекториях возникают неприемлемые издержки трансформации институтов, различного рода дисфункции институциональной системы, конфликты институтов и другие нежелательные последствия. Очень важно, что анализ делается не только на теоретическом уровне, но всегда сопровождается примерами реальных процессов, большая часть которых относится к России. Это характерно для всей книги.

Большое внимание автор уделяет возможностям в процессе реформирования с помощью относительно небольших изменений и даже улучшений оказаться в институциональных ловушках, т.е. в экономически устойчивых состояниях, в которых экономические агенты действуют неэффективно и не приближают экономику к целевым установкам реформы (с. 53–54, 76–78, 87–130). В книге не только излагается теория институциональных ловушек, но и подробно рассматриваются некоторые такие ловушки: бартер (с. 92–93, 99–106), неплатежи (с. 93–94, 107–114), уклонение от налогов (с. 94–95, 115–118), коррупция (с. 94–96, 118–121). Каждая из этих ловушек анализируется не только логически, но и с помощью оригинальных математических моделей. Кроме того, приводится описание и некоторых ловушек, исследованных другими авторами, например Е.В. Балацким (диссертационная ловушка) и Д. Хеллманом (Hellman) (ловушка частичной реформы). В.М. Полтерович не только описывает феномены ловушек, но и указывает на механизмы их формирования, главный из которых – недостаток координации. Большой интерес представляет раздел, в котором автор анализирует способы выхода из институциональных ловушек, в частности санкций, развитие механизмов репутации, экономический рост.

Особенно ценным, на мой взгляд, является признание того, что в некоторых случаях ни меры правительства, ни рыночное взаимодействие недостаточно эффективно координируют усилия экономических агентов и не приводят к выходу из институциональных ловушек. В.М. Полтерович считает, что инструментом выхода из институциональной ловушки могут стать институты гражданского общества (с. 130). Автор подчеркивает, что и в других случаях роль гражданских институтов может оказаться весьма значимой, учитывая, что функционирование правительства и рынков во многом зависит от гражданской культуры. Однако, как справедливо заметил В.М. Полтерович, количественная оценка влияния институтов гражданского общества на реформы очень сложна, и здесь предстоит еще много работы. В книге дан краткий обзор результатов исследований этого аспекта реформ (с. 284–309). Из этого обзора следует, что экономическая наука уже изучает культуру как фактор роста экономики, выявляет соответствующие институты (ожидания благ от государства, отношение к государству как партнеру и защитнику, осознание собственной роли граждан в своей судьбе, отношение к нарушениям закона, отношение к демократии, отношение к иностранцам и др.) и дает оценку их распространения среди населения. Рассмотрение взаимного влияния гражданской культуры и реформ в книге не снабжено моделями, однако характер этого взаимодействия в книге изложен достаточно ясно.

Одна из ключевых проблем теории реформирования и создания руководства для реформаторов – выбор стратегии реформ. При анализе этой проблемы В.М. Полтерович априори не отдает предпочтения какой-то одной стратегии, но стремится найти рациональное поведение в ее решении. Это, разумеется, не может не приветствоваться.

Основное внимание применительно к задаче реформирования России уделяется поиску ответа на четыре группы вопросов. Первая группа: “Что реформировать: все институты или только часть? А если части, то какие?” Вторая группа вопросов: “Чем заменить реформируемые части: институтами собственной (т.е. российской) конструкции или заимствованными из опыта других стран? А если заимствовать институты, то какие именно?” Третья группа: “Быстро вводить новые институты или постепенно? И если постепенно, то допускать ли одновременно сосуществование старых и новых институтов?” И, наконец, четвертая группа вопросов: “Следует ли использовать при реформировании промежуточные институты? Если да, то – какие, и в какой последовательности?” В.М. Полтерович рассматривает различные комбинации ответов на эти вопросы, каждая из которых представляет собой ту или иную стратегию реформ.

Автор анализирует такие противоположные по сути стратегии реформы, как “шоковая терапия” и “выращивание институтов”, а также стратегии промежуточных институтов (с. 131–139,

153–166). Кроме того, рассматриваются проблемы перераспределения выгод и убытков для экономических агентов – участников реформы, которые могут привести к инициации реформы или к ее откладыванию (с. 153–166). Для читателя, который хочет сам разобраться в аргументах, В.М. Полтерович приводит соответствующие экономико-математические модели.

Рассматривая институциональную траекторию как последовательность промежуточных институтов, В.М. Полтерович выявляет такое важное структурное требование, как своевременное переключение общества с одних институтов на другие. На этот аспект реформ следует обращать особое внимание: слишком раннее переключение может затормозить появление требуемых институтов, слишком позднее – грозит завести общество в институциональную ловушку (с. 166–169). В.М. Полтерович отмечает, что отсталость страны дает ей некоторое преимущество. Оно состоит в том, что отстающая по уровню развития страна имеет возможность заимствовать такие институты, технологии и государственную экономическую политику, эффективность которых доказана опытом более развитых стран (с. 169–179). Это преимущество сродни преимуществу велосипедиста, который едет за лидером, экономя при этом свои силы. Те, кто скрывают отсталость экономики, утверждая вопреки фактическому положению дел, что экономика находится на передовых позициях, оказывают плохую услугу обществу, заставляя его конструировать новые институты, технологии и меры государственной политики, которые не проверены практикой и более рискованны. В книге анализируется влияние таких факторов, влияющих на способность к переключениям политики, как накопление золотовалютных резервов и обменный курс, изменение импортных тарифов, регулирование движения капитала через границу, политика в отношении новых технологий, миграция, политика в отношении крупных и мелких бизнесов, экстерналий рынков. В этой краткой рецензии нет возможности указывать даже на отдельные важные моменты этого анализа. Отметим главное: В.М. Полтерович опирается не только на теоретические исследования многих авторов, но и соотносит теоретические результаты с опытом реформ во многих странах. Что касается содержательных выводов, то стоит обратить внимание на то, как В.М. Полтерович приходит к таким рекомендациям для российских реформаторов: основная стратегия реформы – это заимствования (институтов и технологий) и развитие внутренних рынков, а также проведение продуманной и желательной хорошо рассчитанной государственной политики, которая соответствовала бы текущей стадии развития общества. При этом отмечается, что недостаточная квалификация государственных чиновников и коррупция создают серьезные риски успешности реформ.

Поскольку получен вывод о том, что перспективная траектория реформ должна быть построена путем заимствования, В.М. Полтерович особое внимание уделяет трансплантации институтов, понимаемой как перенесение институтов и их развитие в иной институциональной среде (с. 196–233). Одна из сложностей трансплантации состоит в том, что предложение трансплантантов, как правило, весьма разнообразно. Тут снова возникает тема Вашингтонского консенсуса, в соответствии с которым в качестве трансплантантов для переходных экономик предлагалось использовать наиболее совершенные и развитые институты. В.М. Полтерович аргументированно показывает, что для успешной трансплантации институтов в переходных экономиках отнюдь не всегда следует внедрять наиболее передовые институты. В этих случаях разумно внедрять промежуточные институты. Анализ ипотеки (с. 208–224) подтверждает уместность и эффективность такого подхода к реформам. Полученный результат В.М. Полтерович использует для анализа трансплантации институтов демократии. При этом он ссылается на исследования ряда авторов, где показано, что шоковая реформа демократии при отсутствии таких условий, как достаточно высокие уровни благосостояния, образования, политической культуры и законности, порождает институты, альтернативные демократическим, и приводит к отторжению трансплантируемых демократических институтов. Для преодоления этих негативных последствий можно построить две разные траектории: одну, в которой вместо развитых демократических институтов на первых порах следует ввести недостаточно зрелые институты (как в случае с ипотекой), или вторую, куда, помимо основного демократического института, ввести дополнительные.

Ответ на вопрос, какую стратегию предпочесть, дает анализ издержек реформ и, прежде всего, трансформационного спада экономики (с. 234–309). В.М. Полтерович, как и многие другие авторы, отмечает крупномасштабное падение производства и определяет его вслед за Я. Корнаи как последствие реформ (с. 234–239). Автор анализирует три причинных механизма этого явления: рост прямых издержек реформ (с. 239–240), дезорганизация (с. 240–248) и активизация перераспределительной деятельности (с. 256–258). Читателю, несомненно, будет интересно познакомиться с механизмом взаимодействия государственных и частных предприятий в контексте

роста дезорганизации при реформировании (модель Бланшара—Кремера), а также с кратким анализом таких ошибок реформирования, как неверный выбор момента, последовательности и темпа реформ, пассивность экономической политики государства, игнорирование потерь пострадавших во время реформ, а также ошибок при строительстве новых институтов (с. 250—255). Анализ этих ошибок привязан к России, что придает ему дополнительную актуальность.

Чтобы не повторять ошибочных рекомендаций Вашингтонского консенсуса, В.М. Полтерович приводит результаты анализ влияния на экономику начальных условий и скорости реформ (с. 258—283). Этот анализ сделан на основе эконометрического оценивания. В книге анализируются различные регрессионные модели, позволившие сделать выводы о влиянии на трансформационный спад как скорости приватизации и либерализации, так и условий, сложившихся к началу реформ. К сожалению, в эконометрическое оценивание из-за отсутствия данных нельзя было включить факторы, характеризующие гражданскую культуру, хотя влияние культурных факторов несомненно. Очевидно, это одно из перспективных направлений дальнейшего развития теории реформ.

После анализа структуры реформ и их влияния на экономику логично перейти к построению перспективных траекторий реформ, что В.М. Полтерович и делает в главе 7 книги. В ней сформулированы 11 требований, которым должны удовлетворять перспективные траектории. Рассмотрены следующие проблемы: выбор институционального пространства (очень важный аспект построения перспективной траектории, формирующий соотношение между новыми и старыми институтами и характер метода вытеснения новыми институтами старых), согласование перспективной траектории с имеющимися ресурсными, технологическими, культурными, политическими ограничениями, в отсутствие чего трансплантируемые институты могут оказаться неэффективными (с. 311—317). В.М. Полтерович отмечает, что культурные изменения происходят медленно. Это является дополнительным указанием на необходимость трансплантации промежуточных институтов и рискованность быстрых трансплантаций передовых. При формулировании требований к реформам рассмотрены такие вопросы, как необходимость трансплантации комплементарных институтов и соответствующей последовательности реформ, учет ослабления ограничений вдоль траектории, необходимость сдерживания перераспределительной активности, формирования благоприятных институциональных ожиданий, оценки траектории по критерию Парето, компенсации потерь и использования стимулов экономического роста (с. 317—325). Большой теоретический и практический интерес представляет раздел книги, где сравниваются стратегии реформ в России и Китае (с. 325—348).

Также очень практичен и анализ некоторых важнейших реформ и возникших в их ходе парадоксов, для чего В.М. Полтерович использует как логический анализ, так и теоретический, причем в большинстве случаев с применением экономико-математических моделей. Думается, что уже одно перечисление рассмотренных вопросов, несомненно, заинтересует читателя. Это связь между инфляцией и экономическим ростом, оценка стабилизационных программ, приватизация и реструктуризация, приватизация и образование каскада монополий, анализ парадоксов занятости, реформы в банковском секторе (с. 349—422) и ряд других.

И, наконец, в заключении В.М. Полтерович формулирует 12 тезисов, которыми должны руководствоваться реформаторы переходных экономик. Я не буду здесь их анализировать — реформаторам (но не только им, конечно) полезно познакомиться с ними самостоятельно.

Итак, что же в итоге? В этой книге В.М. Полтерович, по сути дела, предлагает решить в теории реформ новую задачу — разработать руководство для реформаторов. Более того, в его исследовании, безусловно, сделан большой шаг по пути решения этой задачи. Автор разработал очень взвешенные теоретические и практические рекомендации, в большой мере согласованные и с экономической теорией, и с накопленным положительным и отрицательным опытом реформирования. В то же время В.М. Полтерович не пытается представить дело так, что в этой задаче все ясно. Совсем нет, многие вопросы требуют еще очень большой работы. Однако на многие вопросы уже получены вполне ясные ответы, и это очень ценно как с научной, так и с практической точек зрения. Особенно важно прочесть эту книгу российским реформаторам, а также их оппонентам. Надежд на это не так уж много — слишком они перегружены текущими проблемами. Однако те из них, кто интересуется стратегическими проблемами реформирования российского общества, прочтя книгу, найдут в ней много не только полезного для своей практической работы, но и интересного.

С.Я. Чернавский