

ГЛАВА 3

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ СДВИГИ И РЕЗУЛЬТАТЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СТРАНАХ С ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКОЙ

Пол Г. Хэйр¹⁶⁹

3.1 Введение

С самого начала переходного периода институциональные преобразования являлись одним из ключевых компонентов пакета политических мер, рекомендованного странам центральной и восточной Европы и бывшего Советского Союза. Весь этот пакет мер был направлен на превращение их экономики из централизованно планируемой, которая существует при социализме, в рыночную, которая функционирует при капиталистической системе в рамках политической демократии. Однако по понятным причинам акцент сначала ставился скорее на насущную потребность достижения макроэкономической стабилизации наряду с широкой либерализацией цен и торговли, что вскоре открыло путь к приватизации и реструктуризации предприятий. Эта исходная программа сама по себе уже являлась колоссальной, причем не только для существовавших государств, но и – в еще большей степени – для новых, которые возникли на руинах коммунизма.

Для всех этих государств базовая переходная программа уже была сопряжена с проведением серьезной институциональной реформы в таких областях, как центральная банковская система (особенно в новых государствах, хотя не только в них), налоговая и фискальная политика, промышленная и торговая политика, имущественное и торговое законодательство и т. п. Кроме того, поскольку слабеющие предприятия высвобождали рабочую силу и безработица в этом регионе впервые за несколько десятилетий стала реальностью, возникла необходимость в развитии системы учреждений рынка труда и мероприятий по переквалификации, выплате пособий по безработице и других форм поддержки дохода, а также для сбора соответствующих статистических данных. Эти соображения помогают понять, почему институциональные преобразования не ставились во главу угла программ реформ,

проводившихся в странах с переходной экономикой в начале

90-х годов, а осуществлялись лишь в арьергарде про-

грамм, первоначально считавшихся более приоритетными.

Во-вторых, простое наблюдение свидетельствует о том, что в экономической теории того времени серьезно недооценивались роль и значение институциональной системы, необходимой для обеспечения успешного функционирования экономики рыночного типа. В большинстве трудов, даже сравнительно недавних и фундаментальных, уделялось мало внимания таким ключевым институтам, как частная собственность, коммерческие контракты или роль доверия в успешном ведении деловой деятельности. При рассмотрении рыночной системы как вида экономического механизма по сравнению с централизованным планированием имплицитно допускалось, что "операционные издержки" этой системы близки к нулю; более того, этот постулат нередко (и ошибочно) использовался в обоснование утверждения о том, что рыночная экономика должна быть сама по себе более эффективной, чем централизованно планируемая. В любом случае, после отхода от планового хозяйства считалось само собой разумеющимся, что открытие рынков довольно быстро и безболезненно принесет с собой необходимые институциональные структуры, обеспечивающие успешное функционирование новой рыночной системы. Теперь уже стало вполне ясно, что подобные постулаты в корне ошибочны и что активные усилия по созданию и поддержке новых институтов жизненно необходимы. Например, Макмиллан, рассматривая рынки в странах с переходной экономикой, очень удачно отмечает: "Рынок – это институт, для функционирования которого необходимы правила и обычаи. Учитывая неравномерное распределение информации среди них, правила обмена должны быть четко структурированы, с тем чтобы рынок работал успешно. Для передачи информации и обеспечения

¹⁶⁹ Я благодарен участникам обсуждения и другим участникам весеннего семинара ЕЭК ООН за конструктивные замечания по этой работе, позволившие мне улучшить ее. Остающиеся в ней ошибки являются только моими.

необходимых стимулов требуется эволюция институтов и органи-заций"¹¹².

В-третьих, даже когда потребность в новых или реформированных институтах стала очевидной, некоторые ошибки или неверные оценки на начальном этапе переходного периода повлияли на ход институционального развития. Я имею в виду широко распространенные мнения о том, что наилучшим способом для быстрого создания нового частного сектора являлась приватизация, а не образование новых предприятий, и что проведение банковской реформы вполне разумно было бы отложить на более поздний этап переходного периода.

Наконец, начиная с середины 90-х годов для 10 стран региона, подавших заявки на вступление в ЕС, требование о том, что эти страны должны полностью соответствовать нормам Сообщества (*acquis communautaire*) до вступления в ЕС, являлось фактором, действующим в противоположном направлении и поощряющим институциональные преобразования в целом ряде областей политики. Приверженность этой программе сопряжена с колоссальной работой по модернизации и обновлению, а в ряде случаев и созданию институтов. Вполне убедительно подтверждая жизненно важное значение институциональной основы, этот подход одновременно ставит и ряд серьезных вопросов, в первую очередь о том, является ли конкретная институциональная основа, получившая развитие в странах ЕС, наиболее подходящей для группы переходных экономик, которые все еще находятся в горниле кардинальных экономических преобразований. Я вернусь к этому вопросу позднее.

Для удобства комплексного рассмотрения переходных экономик в упомянутых выше замечаниях подразумевалась их определенная однородность. В частности, имелось в виду, что политические образования, которые существовали или возникли на заре переходного периода, являются "правильными" элементами для анализа, что соответствующие государства обладают потенциалом для разработки и осуществления глубоких реформ и что деятельность всех этих политических структур направлена на достижение общей цели – самопреобразования в "нормальные" экономики рыночного типа. К сожалению, опыт прошлого десятилетия красноречиво свидетельствует о том, что ни одна из этих посылок не является полностью точной.

і) Политическая конфигурация

В политическом плане некоторые государства, существовавшие в 1990 или 1991 годах, с тех пор распались или слились с другими. Во-первых, после

объединения в 1990 году бывшая Германская Демократическая Республика стала частью Федеративной Республики Германии, вследствие чего новые восточные земли оказались в составе ЕС и осуществляют всеобъемлющие институциональные реформы для приведения своих структур и административной практики в соответствие с теми, которые уже сложились в Германии; эти преобразования прошли мирно, хотя и болезненно в силу различных причин, особенно для восточных немцев.

Затем начался распад бывшей СФРЮ (каковой она являлась в 1990 году), сопровождавшийся тяжелой войной, наследие которой мы до сих пор переживаем. В результате к настоящему времени образовались такие государства, как Босния и Герцеговина (это государство по-прежнему состоит из двух "образований" – в одном преобладают сербы, во втором – мусульмане, при этом в состав его входят мусульманские и хорватские районы страны), Хорватия, Словения и бывшая югославская Республика Македония. То, что осталось от Югославии, по-прежнему официально именуется Союзной Республикой Югославией, включающей Черногорию и Сербию. В конце 2000 года эта федерация предприняла ряд важных шагов по пути демократизации и политического обновления. Однако на момент написания этой работы не ясно, останутся ли эти две республики вместе; не ясна и судьба сербской провинции Косово, подавляющее большинство населения которой составляют албанцы. Неудивительно, что в результате этих политических потрясений экономические реформы на большей части бывшей СФРЮ были значительно отсочены.

Разногласия по поводу характера и темпов экономических реформ привели в начале 1993 года к распаду Чехословакии, в результате которого образовались два государства – Чешская Республика и Словакия. Поскольку разделение прошло мирно и упорядоченно, серьезных сбоев в процессе экономических реформ не отмечалось, хотя оба эти государства в течение ряда лет после разъединения руководствовались различными подходами к проведению реформ. По иронии судьбы теперь они в ряде аспектов проводят аналогичную политику, продиктованную их общим стремлением присоединиться к ЕС.

На месте бывшего Советского Союза образовались 15 государств: три балтийских государства (Эстония, Латвия и Литва) и 12 государств, объединившихся в Содружество Независимых Государств (СНГ). Из этих последних те государства, которые находятся в Кавказском регионе – Армения, Азербайджан и Грузия, – столкнулись с гражданскими или международными конфликтами, ряд которых по-прежнему не разрешен. В центральной Азии Таджикистан стал ареной интенсивной гражданской войны. Даже России не удалось избежать сепаратистских тенденций: некоторые из ее регионов в

¹⁷⁰ McMillan, "Markets in transition", в D. Kreps and K. Wallis (eds.), *Advances in Economics and Econometrics: Theory and Applications*, Seventh World Congress of the Econometric Society, Vol. 2 (Cambridge, Cambridge University Press, 1997), chap. 6, p. 222.

тот или иной момент открыто обсуждали вопрос об отделении, а в Чечне продолжается вооруженное вмешательство. Сейчас под руководством президента Путина страна, как представляется, впервые после распада Советского Союза стала в политическом плане несколько более стабильной. Вызывает интерес нынешнее стремление Беларуси к политическому союзу с Россией, хотя приверженность России этой идее выглядит довольно ограниченной.

В целом складывается впечатление, что политические контуры этого региона весьма далеки от окончательных. Хотя в последующих разделах я не намерен далее обсуждать вопрос о возможных новых изменениях в политических контурах этого региона, такую вероятность все же не следует исключать.

ii) Государственный потенциал

Экономисты склонны считать, что, получив консультацию относительно экономической политики, государство-получатель сможет руководствоваться этими советами и эффективно претворять их в жизнь. Однако, как показал Всемирный банк¹¹³, потенциал государств в силу разных причин существенно различается, и страны с переходной экономикой не являются исключением из этого общего наблюдения. В указанном регионе наличествуют примеры государств с компетентной, довольно хорошо функционирующей и в значительной степени свободной от коррупции администрацией, на противоположном же полюсе царят коррупция, неэффективность и зачастую неспособность выйти за рамки простейших мер. Далее при обсуждении институциональных реформ иногда потребуется уточнять сказанное в зависимости от характера и функционирования различных государственных структур, которые можно наблюдать.

iii) Государственные цели

Наконец, некоторые страны с переходной экономикой, возможно, не желают становиться рыночными в том смысле, который мы обычно вкладываем в это понятие; для этих стран весь проект институциональных преобразований, обсуждаемый в этом документе, сразу же становится гораздо менее применимым. К числу государств, пока не проявивших явного стремления к рыночным реформам, относятся, в частности, Беларусь, Туркменистан и Узбекистан. Это не означает, что на том или ином этапе эти страны не изменят курс, но в настоящее время, несмотря на проведение ряда ограниченных рыночных реформ, частично ликвидировавших характерный для коммунистического периода государственный контроль, серьезно говорить о переходе к рыночной экономике, по-видимому, преждевременно.

iv) Структура доклада

Далее настоящий доклад построен следующим образом: в разделе 3.2 содержится ряд определений и рассматривается вопрос о том, какие организационные структуры необходимы для успешного функционирования экономики рыночного типа. Кроме того, в нем анализируются некоторые недавно разработанные теоретические подходы к вопросам институциональных преобразований. На этой основе в разделе 3.3 производится обзор стран с переходной экономикой на предмет оценки того, насколько они продвинулись по пути рыночных институциональных преобразований за период вплоть до 1999 или 2000 года (конечный год зависит от имеющихся данных). Затем в разделе 3.4 рассматриваются связи между альтернативными показателями институциональных преобразований и различными параметрами экономической деятельности. В заключительном разделе 3.5 изложены наиболее существенные политические последствия, вытекающие из предыдущего анализа.

3.2 Институциональные преобразования – концепции и определения

Какие же виды учреждений способствуют успешному функционированию рыночной экономики? Один из вариантов ответа на этот вопрос предусматривает анализ выводов различных предыдущих исследований, где делались попытки выявить те факты, благодаря которым определенные страны или группы стран успешно развиваются в течение длительных периодов по сравнению с другими регионами мира. Так, Ландес¹¹⁴ указывает в качестве ключевого фактора "культуру", в то время как другие авторы выделяют "протестантскую этику", наличие сильного "гражданского общества" или среды, благоприятной для пестования "малого бизнеса"¹¹⁵. Робертс¹¹⁶ ставит акцент на многочисленные институциональные черты "западной модели цивилизации", которой нередко следуют даже страны, которые больше не находятся или никогда не находились под властью западных держав. Тверже опираясь на существующие экономические реалии, Кеннеди¹¹⁷ говорит о связи между "экономическими успехами и военной мощью". Его тезис состоит в том, что экономически развитые страны направляют ресурсы на развитие своего военного потенциала, а затем стремятся поддерживать свой престиж военными средствами, в конечном счете в ущерб продуктивным инвестициям и последующему развитию. Наконец,

¹¹⁴ D. Landes, *The Wealth and Poverty of nations* (London, Little, Brown and Company, 1998).

¹¹⁵ Из последних работ см. F. Braudel, *Civilization and Capitalism, 15th-18th Century, Volume 3 – The Perspective of the World* (London, Fontana Press, 1985) (первоначально опубликовано на французском языке в 1979 году).

¹¹⁶ J. Roberts, *The Triumph of the West* (London, BBC, 1985).

¹¹⁷ P. Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Power* (London, Unwin Hyman, 1998).

¹¹³ World Bank, *World Development Report 1997: The State in a Changing World* (Washington, D.C.), 1997.

Фукуяма¹¹⁸ выявляет тенденцию к сближению многих базовых институтов государственного управления и регулирования экономики в различных странах; при этом в динамике экономических показателей сохраняется обратная картина. Такая аргументация приводит его к мнению о том, что наблюдаемые различия в показателях объясняются глубоко укоренившимися культурными различиями между странами. Некоторые из этих различий он объединяет в понятие "доверие"¹¹⁹. Естественно, у каждого автора свое мнение, и все они в определенной степени интересны и актуальны для данного исследования, но ни одно из них не обеспечивает достаточно полного или убедительного анализа для наших целей.

Альтернативой этому широкому концептуальному обзору является более прагматичный эмпирический подход, руководствуясь которым следует просто проанализировать те институты, которые мы находим в различных политических областях стран с рыночной экономикой, и обосновать их необходимость для стран с переходной экономикой. В случае применения этого подхода незамедлительно возникает три вида проблем: i) он является описательным и всеохватывающим, не позволяя сразу судить о том, какие из институтов в той или иной мере являются жизненно важными, а какие из них желательны, но не являются абсолютно необходимыми; ii) он не предполагает определения того, что мы понимаем или должны понимать под институтом, и, соответственно, открыт для множества толкований; и iii) он не позволяет пояснить с точки зрения теории рыночной экономики роль и значение различных институтов, действующих в этой сфере.

Ввиду этого настоящий раздел построен следующим образом. Во-первых, я пытаюсь, хотя и кратко, дать определение экономического института. Затем я привожу список типичных институтов, характеризующих "нормальную" рыночную экономику, признавая при этом значительное разнообразие практики и структур, которые могут быть обнаружены в любой отдельно взятой институциональной системе. В-третьих, поскольку экономика функционирует даже при отсутствии того, что может в ином случае считаться ключевыми институтами, мы рассмотрим ряд примеров того, что может произойти в подобных ситуациях. В-четвертых, будет проанализировано несколько теорий институционального развития и преобразований в рыночных экономиках, с тем чтобы пролить свет на их более или менее важные аспекты и на процессы, посредством которых осуществляются институциональные реформы.

¹¹⁸ F. Fukuyama, *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity* (London, Hamish Hamilton, 1995).

¹¹⁹ Зак и Кнак формулируют интересную модель роста, в которой уровень доверия в обществе является фактором его равновесия. В этой модели равновесие при высоком уровне доверия сочетается с высокими темпами инвестиций и более быстрым ростом; этот вывод подтвержден эмпирическим путем. P. Zak and S. Knack, "Trust and growth", *Economic Journal*, Vol. 111, April 2001, pp. 295-321.

При этом следует подчеркнуть, что "мы все еще весьма несведущи в вопросе институтов"¹²⁰, и поэтому приведенные ниже рассуждения во многом следует рассматривать как гипотетические или даже умозрительные. Многие еще непознано.

i) Определения

Экономические институты представляют собой социальные построения, обладающие рядом особых черт: а) они *регулируют экономическое поведение* таким образом, который в краткосрочной перспективе нередко вступает в противоречие с индивидуальными предпочтениями; б) они основаны на *общих ожиданиях*, опирающихся на традиции, доверие, правовые положения и т. п.; в) они приобретают максимальный смысл, если экономика считается "*повторяющейся игрой*", при которой большинство видов сделок совершаются многократно¹²¹; и д) им присуща *анонимность* в том смысле, что функционирование того или иного института не должно зависеть от личности экономических субъектов, стремящихся осуществлять те виды сделок, к которым относится этот институт.

С учетом этих характеристик многие институты способны иметь черты *общественного товара*. Это, в частности, предполагает, что "предложение институтов", генерируемое самопроизвольным движением рыночного механизма, вряд ли отвечает социально-эффективному уровню.

В этих условиях государство, несомненно, призвано играть определенную роль как в создании институтов, которые не порождаются рынком, так и в направлении в русло общественного интереса деятельности тех институтов, которые являются продуктом рынка. Что это означает на практике, мы увидим на различных примерах в ходе последующего обсуждения.

ii) Типичные институты

Успешно функционирующие экономики рыночного типа, как правило, имеют институты или институциональные структуры, которыми обеспечиваются следующие ключевые экономические функции:

- права частной собственности и контракты;

¹²⁰ O. Williamson, "The new institutional economics: taking stock, looking ahead", *Journal of Economic Literature*, Vol. 38, No. 3, September 2000, pp. 595-613.

¹²¹ Излагать теорию игр здесь неуместно. Достаточно сказать, что повторяющейся игрой является та, в которой игроки делают ряд ходов, и на их выборе последующих ходов могут сказываться результаты первоначальных ходов. Такая ситуация способна стимулировать хорошее поведение, которое не может быть пояснено при игре в один этап или один ход. Для подробного анализа повторяющихся игр в контексте социальных институтов см. A. Schotter, *The Economic Theory of Social Institutions* (Cambridge, Cambridge University Press, 1981). Для более подробного экономического анализа институциональной структуры рыночной экономики см. T. Eggertsson, *Economic Behavior and Institutions*, Cambridge Surveys of Economic Literature (Cambridge, Cambridge University Press, 1990).

- банки и другие финансовые рынки: их наличие, функционирование и регулирование;
 - надежный доступ к кредитованию на разумных условиях;
 - система банкротства/ликвидации, обеспечивающая упорядоченный уход с рынка;
- институты рынка труда: социальная политика и социальные страховочные сети;
- четкая налоговая среда для фирм, воспринимаемая как справедливая, предсказуемая и как среда, в которой действуют механизмы обеспечения соблюдения (это означает, например, что в такой многоуровневой стране, как Россия, у регионов не должно быть возможности устанавливать налоги, идущие вразрез с национальной политикой, и их ставки не должны часто меняться);
- институты по вопросам политики в областях конкуренции, промышленности и торговли;
- доверие между экономическими субъектами, доверие и честность в государственных институтах (отсутствие коррупции, надежное правоприменение, в том числе в сфере налогообложения предприятий).

Что касается быстро меняющихся экономик, таких как в странах переходного периода, то они нередко имеют институты, относящиеся к некоторым из вышеперечисленных категорий, но функционирующих не слишком успешно. Поэтому зачастую возникает скорее проблема не создания институтов *ab initio*, а совершенствования уже имеющихся институтов. В этом случае государство может сыграть роль в обеспечении условий для этого. Кроме того, в этой связи встает интересный вопрос о том, всегда ли упоминание государства предполагает обычный, общенациональный уровень, или же оно иногда может означать субнациональные властные структуры.

iii) Экономическое поведение при отсутствии институтов

В странах с переходной экономикой иногда наблюдаются случаи, когда важные институты не создаются на ранней стадии перехода или когда соответствующие законы являются неполными, не применяются надлежащим образом или по-прежнему вызывают серьезные политические противоречия. При столь неотлаженной институциональной среде возможны различные ситуации, и все они встречаются в той или иной стране, находящейся на переходном этапе¹²².

Во-первых, частный сектор может сказать свое слово в создании отсутствующего института. Например, в регионах бывшего Советского Союза,

особенно в самой России, где коммерческие контракты и права частной собственности не имели надежной защиты через адекватное законодательство, получили развитие частные механизмы обеспечения выполнения контрактов. Иногда эти частные институты действуют в интересах отдельных предприятий или групп предприятий и, в случае необходимости, могут пойти на применение насильственных методов для получения платежа. Такой подход может быть эффективным для заинтересованных фирм, но в целом его нельзя рассматривать как целесообразный, поскольку он не обеспечивает универсальности и нарушает важные принципы "правового государства". Однако его достоинство заключается в том, что он заполняет явный "пробел" в институциональном пространстве.

Напротив, если какое-либо действующее учреждение является слабым или лежащее в его основе правовые положения не претворяются в жизнь надлежащим образом, могут наблюдаться более хищнические "решения" частного сектора, которые обычно ассоциируются в общественном сознании (и, возможно, в реальности – подтверждений тому недостаточно) с мафиозными криминальными структурами¹²³. К ним относится широко распространенная практика, согласно которой предприятия для продолжения коммерческой деятельности вынуждены платить "деньги за защиту" и на аналогичные цели. Естественно, подобная практика совершенно нежелательна. Она затрудняет или тормозит развитие действующих предприятий и является серьезным контрстимулом для создания новых. Тем не менее подобная практика широко распространена в СНГ, менее широко – в центральной и восточной Европе¹²⁴.

Во-вторых, само государство может принять меры по созданию недостающего института. На эту цель направлена существенная часть помощи ЕС странам с переходной экономикой, поступающая по программам PHARE и TACIS; проекты Всемирного банка и ЕБРР в этом регионе также предусматривают ряд мероприятий по институциональному развитию. Поскольку частный сектор уже не принял мер к тому, чтобы предвосхитить какое-либо решение со стороны государства, а помощь не идет на финансирование тех, кто активно противится институциональным нововведениям, этот путь может быть высокоэффективным. Убедительные примеры успешного институционального развития в этом направлении многочисленны, и здесь приведем

¹²³ В ряде стран само государство может действовать хищническим путем. Эта мысль рассматривается Эвансом, проводящим любопытное различие между государствами-хищниками и государствами развития. P. Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation* (Princeton, NJ, Princeton University Press, 1995). Интересное тематическое исследование по России см. W. Buijer, "Predation to accumulation? The second decade of transition in Russia", *Economics of Transition*, Vol. 3, November 2000, pp. 603-622.

¹²⁴ К сожалению, никакая экономика не является полностью свободной от подобных видов криминальной практики. Однако, с точки зрения экономической политики, важны общие ожидания предприятий. Если большинство фирм считает, что им придется платить деньги за защиту, то такая ситуация значительно серьезнее той, при которой лишь незначительная их часть сталкивается с подобными трудностями.

¹²² Некоторые аспекты этого вопроса изучены у J. McMillan, *op. cit.*, chap. 6.

лишь два из них: а) создание местных и региональных управлений по вопросам развития в Венгрии в рамках эволюционирующей промышленной политики этой страны; и б) разработка новой системы налогообложения во многих странах с переходной экономикой (хотя при этом нередко не решены еще проблемы, связанные с налоговой администрацией, определением дохода, охватом и т. д.).

В-третьих, при отсутствии того или иного учреждения создать его порой невозможно из-за политических, юридических или иных препятствий. Так, в России и ряде других стран СНГ по-прежнему отсутствует легальный частный рынок сельскохозяйственных земель – результат активной политической оппозиции такому институту. Однако это приводит к серьезному сдерживанию развития частного фермерства в России, причем государству не хватает средств для адекватного финансирования имеющихся государственных хозяйств и других нечастных организационных единиц (например, оставшихся кооперативов). Безусловно, это не единственная проблема в сельском хозяйстве России, но она важна и по-прежнему не решена, несмотря на неоднократные (и безуспешные) попытки провести соответствующее законодательство через Государственную думу.

Наконец, некоторые страны могут не иметь какого-либо явно важного института, например частной собственности, но при этом изыскивать – даже случайно – обходные пути для обеспечения успешного развития. Наиболее красноречивым примером подобной счастливой случайности является Китай, где с конца 70-х годов наблюдается неожиданно быстрый рост и расширение системы городских и сельских предприятий. Не являясь ни государственными в прежнем смысле, ни полностью частными, и не будучи защищены четким законодательством о частной собственности и коммерческих контрактах, эти фирмы тем не менее процветают. Они созданы на самом базовом местном уровне, но обслуживают как местные, так и более широкие рынки – провинциальные, национальный и международный, – и обязаны быть конкурентоспособными. Защиты для коммерчески несостоятельных предприятий не существует. Эти фирмы работают, но не в полном институциональном вакууме, как можно было бы подумать, а в надежных политических рамках и сложившихся местных условиях доверия, которые заняли место недостающих институтов. Местные власти поддерживают "свои" фирмы, поскольку часть прибыли от их деятельности идет на финансирование развития местной инфраструктуры. Таким образом, каждый заинтересован в поощрении высококорентабельных и быстрорастущих предприятий¹²⁵. Другое дело, однако,

не достигнут ли эти предприятия вскоре пределов возможного развития при отсутствии более фундаментальных институциональных реформ.

iv) Теории институциональных преобразований

Теоретические подходы к институциональным преобразованиям в странах с переходной экономикой уже весьма различны и варьируются от общих теорий процесса реформ в целом до весьма конкретных моделей отдельных аспектов институциональной реформы. По соображениям объема здесь есть возможность упомянуть лишь ряд наиболее интересных из имеющихся исследований, не вдаваясь в подробности.

Вероятно, наиболее масштабный и самый общий подход предлагает Роланд¹²⁶. Он рассматривает постепенные и так называемые "шоковые" подходы к реформе и анализирует формирование всевозможных видов объединений в поддержку различных этапов реформы или против них. Этот подход является общим в том смысле, что в ходе анализа не характеризуются конкретные мероприятия по реформе, но фактически только этот подход ориентирован на анализ сложных политических конфигураций, способных замедлить или ускорить реформы.

Не рассматривая непосредственно интересующих нас институциональных проблем, Стиглиц обращает внимание на слабость стандартной, неоклассической модели рыночной экономики как основы для консультирования правительств стран с переходной экономикой по соответствующим стратегиям реформ¹²⁷. Он рассматривает целый ряд вопросов в области информации и стимулирования, которые возникают во многих рыночных экономиках и решение которых предполагает различные формы вмешательства и регулирования со стороны государства. Иными словами, работа Стиглица может рассматриваться как концептуальная основа для многих институциональных реформ, основополагающее значение которых для экономики переходного периода теперь уже широко признано. В ряде случаев результаты такого анализа, осуществляемого на основе экономики информации, могут приводить к чрезвычайно важным выводам, как, например, при анализе кредитных рынков и банков, роли конкуренции, приватизации и имущественных прав.

В противоположность приведенному выше определению институтов ряд стран с переходной

Китае) или же политическая элита может по-прежнему тяготеть к традиционным государственным предприятиям, нежели к развитию нового предпринимательства (такой вариант был бы неприемлем для большинства провинций Китая), или же на местном уровне налицо недостаток доверия и надежности, которые могли бы заменить отсутствующие права частной собственности.

¹²⁵ Он был изложен в многочисленных трудах, но весьма удачно обобщен в работе G. Roland, *Transition and Economics: Politics, Markets and Firms* (Cambridge, MA, MIT Press, 2000).

¹²⁶ J. Stiglitz, *Whither Socialism?* (Cambridge, MA, MIT Press, 1994).

¹²⁵ В связи с этим, очевидно, возникает вопрос: почему такие предприятия есть не повсюду, а лишь в Китае? В других странах, должно быть, имеются иные препятствия – например, более централизованная государственная структура (с меньшей автономией на местах, чем в

экономикой, главным образом в СНГ, разработали виды практики, вступающей в серьезный конфликт с перечисленными выше целесообразными аспектами. В частности, принцип "анонимной собственности" нередко нарушается посредством форм "скупки государства" крупными предприятиями или другими экономическими кругами, в результате чего эти субъекты получают возможность влиять на государственную политику в своих интересах и тем самым подрывают надлежащее функционирование экономико-политических институтов. Подобные виды практики в России довольно подробно рассмотрены Эриксоном¹²⁸, а их более широкий анализ, опирающийся на большой объем эмпирических данных на уровне предприятий за 1999 год, – Хеллманом, Джонсом и Кауфманом¹²⁹. По мнению первого автора, в России сохраняется традиционное взаимопроникновение политических и экономических структур, а те рыночные структуры, которые существуют в этой стране, являются "фрагментарными". Упомянутая затем группа авторов приходит к выводу о том, что «укрепление защиты прав собственности и гражданских свобод может существенно ограничить размеры "скупленной" экономики».

Альтернативным путем для фирм, пытающихся работать в слабо очерченной институциональной среде, является вторичная, или "теневая", экономика. Хотя во всех странах есть предприятия, действующие вне официальной системы, масштабы такой деятельности можно считать показателем неэффективности государственных структур. Характер и разнообразие вторичной экономики рассматривают Шнайдер и Энсте¹³⁰, указывая при этом оценочные масштабы теневой экономики во многих развивающихся и переходных странах. В последней работе теневая экономика в бывшем Советском Союзе оценивается в среднем в размере 35% ВВП, а в странах центральной и восточной Европы – порядка 21% (в обоих случаях приведена меньшая из двух оценок, указанных в работе). Соответствующий средний показатель для стран ОЭСР, согласно оценкам (на той же основе), составляет порядка 11% ВВП. Авторы приходят к весьма существенному для настоящего исследования выводу о том, что "в большинстве работ по теневой экономике рассматривается главным образом ее влияние на распределение ресурсов и на потери доходов для государства. Однако ее воздействие на официальные институты, нормы и правила еще важнее. Теневая экономика может рассматриваться как индикатор дефицита легитимности существующего общественного порядка и существующих норм

официальной экономической деятельности"¹³¹. На этом фоне приведенные выше цифры говорят сами за себя.

Мы полагаем, что результаты экономической деятельности, включая общий экономический рост и устойчивое повышение производительности, зависят главным образом от того, что происходит на уровне отдельных предприятий той или иной страны. Ключевыми аспектами поведения предпринимательского сектора в связи с этим являются вход в эту систему, выход из нее и реструктуризация соответствующих фирм. Поэтому институциональные меры, способствующие этим процессам, в высшей степени желательны. Эгхейон и Шанкерман¹³² проводят ценный формальный анализ таких мер, говоря об "инфраструктуре, укрепляющей рынок". Их модель включает три аспекта инфраструктурных инвестиций (нередко понимаемых как меры по снижению транспортных расходов или сокращению других видов транзакционных издержек), а именно: прямой рыночный отбор (менее рентабельные фирмы вытесняются из коммерческой среды), реструктуризация (усиление стимулов, побуждающих компании заниматься более рентабельными видами деятельности) и вход в систему (меньше стимулов для вхождения новых высокозатратных предприятий и более сильные стимулы для входа фирм с низкими издержками). В динамичной среде эти процессы приводят к повышению производительности в отдельно взятом секторе, регионе или экономике страны, хотя относительная важность их различных последствий зависит от стартовых условий, первоначального уровня инфраструктуры и затрат на реструктуризацию и вхождение. Эти факторы варьируются в зависимости от страны и рассматриваемого периода. Авторы заключают, что интересным продолжением их работы явилось бы рассмотрение политической экономии инфраструктурных инвестиций (поскольку существующие фирмы с высокими издержками будут противодействовать им, а с низкими – поддерживать их) и вопроса о том, как инфраструктурные инвестиции влияют на процессы обучения (совершенствования) на предприятиях через механизмы экспериментальной работы и действие демонстрационного эффекта.

В неофициальных дискуссиях об институтах переходного периода в качестве важнейшего фактора для успешного развития частного сектора нередко указывается правовая среда. В аналитическом плане на общем уровне ее можно рассматривать как экономику правоприменения, а на более конкретном уровне можно изучить отдельные области правового регулирования рыночных институтов, делая выводы о наиболее успешной практике на основе сопоставления различных стран. Роланд и Вердьё¹³³ дают пример

¹²⁸ R. Ericson, "The Russian economy: market in form but 'feudal' in content", Columbia University (New York), mimeo, 2000.

¹²⁹ J. Hellman, G. Jones and D. Kaufman, "Seize the State, Seize the Day" – *State Capture, Corruption and Influence in Transition*, World Bank Policy Research Working Paper, No. 2444 (Washington, D.C.), September 2000.

¹³⁰ F. Schneider and D. Enste, "Shadow economies: size, causes and consequences", *Journal of Economic Literature*, Vol. 38, No. 1, March 2000, pp. 7-114.

¹³¹ Ibid, p. 108.

¹³² O. Aghion and M. Schankerman, *A Model of Market Enhancing Infrastructure*, CEPR Discussion Paper, No. 2462 (London), May 2000.

¹³³ G. Roland and T. Verdier, *Law Enforcement and Transition*, CEPR Discussion Paper, No. 2501 (London), July 2000.

первого варианта: их общий подход весьма изящно проиллюстрирован Рапачинским¹³⁴ в контексте прав собственности. Блэк представляет интересное тематическое исследование на основе второго подхода в контексте регулирования рынка ценных бумаг и защиты инвесторов¹³⁵.

Роланд и Вердые подчеркивают проблему (социальной) координации наряду с правоприменением в том смысле, что а) население должно согласиться с налогообложением и сбором налогов для финансирования правоохранительных органов, однако в правовых системах, где такие органы действуют слабо, сбор налогов также плохо организован; и б) при наличии определенных расходов на правоохранительную систему: если население склонно быть в основном законопослушным, то правоохранительная система эффективна, а если население не склонно к законопослушанию, то деятельность правоохранительных органов может быть весьма неэффективной. В контексте моделей с подобными координационными проблемами хорошо известна возможность множества равновесий – с общим законопослушным итогом в одних ("хорошие" равновесия) и серьезными нарушениями законности в других ("плохие" равновесия). Хотя в этих моделях редко встречаются конкретные указания на обсуждаемые законы, предполагается, что законопослушное поведение способствует развитию частного сектора, уверенности предпринимателей и т. п., и наоборот. Поскольку теоретические основы, которые могли бы помочь нам определить, какое равновесие будет достигнуто в той или иной ситуации, разработаны слабо, авторы рассматривают вопрос о том, какие конкретные институциональные механизмы могут существовать в экономиках переходного периода и способствовать устранению плохого равновесия. Они указывают на два возможных механизма: "дуализм" в китайском духе и перспектива вступления в ЕС (аргументация в этом случае заключается в том, что перспектива эффективного правоприменения в будущем стимулирует законопослушание в настоящем). Поскольку к России и другим странам СНГ ни один из этих аргументов не применим, то, по-видимому, их по-прежнему низкие показатели не вызывают удивления.

Применительно к рынкам ценных бумаг Блэк обращает внимание на информационные асимметрии и вопросы репутации на таких рынках. При всей важности официального, правового регулирования он также отмечает, что рынки ценных бумаг не могут успешно функционировать без системы посредников, готовых поддерживать репутацию честных сделок.

Миноритарные акционеры, в частности, нуждаются в надежной информации об активах компании и должны иметь разумный уровень уверенности в том, что руководители или крупные акционеры не обманут их. Добиться обеспечения этих двух условий в открытой и гласной форме на удивление сложно, и немногие страны могут похвастать полным успехом в этом направлении. Иногда (небольшой) стране удастся сделать это путем выпуска ценных бумаг через биржу другой страны с уже четко отлаженными институтами, но в большинстве случаев такой вариант недоступен. Однако невозможность развития успешно функционирующего рынка ценных бумаг вынуждает фирмы прибегать к самофинансированию или привлекать банковские кредиты. Высказывая безусловно ряд важных мыслей относительно сложной и тонкой структуры институтов, необходимых для поддержки эффективных рынков ценных бумаг, Блэк в то же время, по-моему, чрезмерно обобщает этот случай. Дело в том, что многие страны добились существенного и устойчивого экономического роста при весьма неудовлетворительных или практически отсутствующих фондовых рынках. Поэтому нужно быть очень внимательными, особенно в контексте стран с переходной экономикой, где многие новые институты создаются *ab initio*, и не настаивать на том, что все они должны принять единую модель, которая может подходить лишь некоторым из них.

Совершенно иной подход к институциональным преобразованиям заключается в принятии какой-либо внешней модели. Такая модель позволяет воссоздать готовый материал, тем самым значительно снижая расходы на обучение, которые в противном случае были бы понесены, и избежать многих ошибок; к тому же, если эта модель закреплена в каком-либо международном соглашении, она может упрочить позиции политиков-реформаторов и содействовать им в противостоянии кругам противников реформ. Наиболее простой и весьма распространенный вариант такой модели обеспечивается членством во Всемирной торговой организации (ВТО), поскольку из-за ее правил и норм внутренним промышленным лобби труднее добиваться особой защиты, а одобряемая ВТО торговая практика, как правило, благоприятствует эффективности. Однако без подобной внешней модели многие страны вряд ли стремились бы проводить открытую и либеральную торговую политику, которой они следуют. Большинство стран с переходной экономикой либо уже являются членами ВТО, либо претендуют на это членство.

В экономической области ЕС обеспечивает наиболее полную внешнюю модель не только для государств, претендующих на вступление, но и для других стран с переходной экономикой. Через свою систему соглашений об ассоциации и соглашений о торговле и партнерстве, а также в рамках PHARE и TACIS – программ помощи странам с переходной экономикой, ЕС содействует институциональным преобразованиям и развитию в регионе. Адаптация к нормам Сообщества через осуществление различных

¹³⁴ A. Rapaczynski, "The roles of the state and the market in establishing property rights", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 10, No. 2, 1996, pp. 87-103.

¹³⁵ B. Black, *The Legal and Institutional Preconditions for Strong Securities Markets*, Olin Program in Law and Economics Working Paper, No. 179, Stanford Law School (готовится к публикации в *UCLA Law Review*), 2000.

положений *acquis communautaire* во внутренней экономике этих стран явилось мощным инструментом поощрения стремительных институциональных сдвигов. В самом деле, хотя ниже я задаюсь вопросом о том, действительно ли модель ЕС является наиболее подходящей для стран с переходной экономикой, ее наличие почти наверняка в немалой степени ускорило важнейшую институциональную перестройку. Как и в случае ВТО, соглашения ЕС зачастую служили политикам этих стран полезным рычагом для сопротивления давлению местнических интересов.

3.3 Институциональные преобразования в странах с переходной экономикой

Что же именно было сделано в странах с переходной экономикой в плане институциональных преобразований и развития рыночных институтов? Ход экономических реформ отслеживался в серии ежегодных изданий ЕБРР *Transition Report*, где содержится комплекс качественных переходных показателей по 26 странам с переходной экономикой. ЕБРР также приводит сводные показатели макроэкономической стабилизации (используя в качестве ключевых показателей темп роста ВВП и уровень инфляции), а также масштабов и эффективности правовых реформ, в особенности применительно к коммерческим контрактам и правам собственности. МВФ¹³⁶ также приводит ряд показателей институциональной среды: а) показатель исходных условий, б) индекс либерализации и с) показатель институционального качества. К счастью, среди этих различных показателей наблюдается чрезвычайно высокая позитивная корреляция¹³⁷; другими словами, хотя их целью является измерение отчасти различных параметров институциональных изменений, они фактически отражают в целом эквивалентные показатели институционального развития. Это замечание, безусловно, не относится к индексу (а) МВФ, поскольку он вообще не служит измерению изменений. Вместо этого он измеряет различные аспекты степени деформаций и институциональных изъянов в странах с переходной экономикой на рубеже 90-х годов. Иными словами, он пред-

¹³⁶ IMF, *World Economic Outlook: Focus on Transition Economies* (Washington, D.C.), October 2000.

¹³⁷ С методологической точки зрения следует отметить, что, строго говоря, расчет коэффициентов линейной корреляции среди рядов показателей, основанных на ранжировании и качественной классификации, является неверным. Вместо него следует применять ранговые коэффициенты корреляции Спирмена. Однако верность расчетов не оказывает существенного влияния на изложенные в документе выводы. Этот вопрос наряду со смежным вопросом расчета регрессий на основе обыкновенного метода наименьших квадратов с качественными/упорядоченными переменными, при котором более подходящим способом будет какая-либо форма упорядоченного пробита, часто возникает в эмпирическом исследовании, о котором идет речь в этой работе.

ТАБЛИЦА 3.3.1

Экономический рост и инфляция в отдельных странах с переходной экономикой, 1989–2000 годы
(В процентах)

	ВВП в 1999 г. (по сравнению с 1989 г.)	Прирост ВВП в 1999 г.	Прогнози- руемый прирост ВВП в 2000 г.	Наивысший годовой уровень инфляции (1989–1999 гг.)	Уровень инфляции в 1999 г.	Ожидаемый уровень инфляции в 2000 г.
Страны – кандидаты на вступление в ЕС						
Болгария	67	2,4	4,0	1 082	0,7	7,0
Чешская Республика	95	-0,2	2,0	52,0	2,1	3,9
Венгрия	99	4,5	6,0	35,0	10,1	9,5
Польша	122	4,1	5,0	586	7,3	9,9
Румыния	76	-3,2	1,5	256	45,8	45,0
Словакия	100	1,9	2,0	61,2	10,6	11,9
Словения	109	4,9	5,1	1 306	6,1	8,6
Эстония	77	-1,1	5,0	1 076	3,3	3,8
Латвия	60	0,1	4,5	951	2,4	2,9
Литва	62	-4,2	2,2	1 021	0,8	1,0
Другие страны юго-восточной Европы						
Албания	95	7,3	7,0	226	0,4	0,4
Босния и Герцеговина	–	–	–	–	–	–
Хорватия	78	-0,3	3,5	1 518	4,2	6,5
Бывшая югославская Республика Македония ...	74	2,7	5,0	1 664	-1,3	8,5
СНГ						
Армения	42	3,3	3,5	5 273	0,6	-0,5
Азербайджан	47	7,4	7,5	1 664	-8,5	1,5
Беларусь	80	3,4	2,0	2 221	294	168
Грузия	34	3,0	3,0	15 607	19,3	4,4
Казахстан	63	1,7	8,2	1 892	8,4	13,2
Кыргызстан	63	3,6	5,0	855	36,8	18,6
Республика Молдова	31	-4,4	-3,0	1 276	39,3	32,0
Российская Федерация	57	3,2	6,5	1 526	86,1	20,7
Таджикистан	44	3,7	5,0	2 195	27,5	24,2
Туркменистан	64	16,0	20,0	3 102	24,2	10,0
Украина	36	-0,4	3,0	4 735	22,7	28,0
Узбекистан	94	4,1	1,0	1 568	29,1	30,0

Источник: EBRD, *Transition Report 2000* (London), November 2000.

ставляет собой попытку измерить расстояние, которое предстоит пройти по пути реформ.

В таблицах 3.3.1–3.3.3 обобщаются выборочные показатели экономической деятельности и продвижения реформ в странах с переходной экономикой, заимствованные, главным образом, из упомянутых выше источников. Так, в таблице 3.3.1 показаны данные о росте ВВП и уровне инфляции в этих странах. Таблица 3.3.2 содержит показатели, касающиеся стартовых условий для перехода, индекс либерализации, показатель институционального качества и средний показатель ЕБРР по переходному периоду для каждой страны в 1995 и 1999 годах. В таблицу 3.3.3 включено больше переходных показателей ЕБРР, которые в данном случае касаются масштабов и эффективности правовых реформ в сферах коммерческого законодательства и регулирования финансовых рынков.

Эти таблицы убедительно показывают, что опыт стран с переходной экономикой, накопленный за последнее десятилетие в плане как роста и инфляции, так и масштабов и характера институциональных реформ, крайне разноречив. Их стартовые точки, определяемые показателем первоначальных условий в таблице 3.3.2, также были весьма различны. Это затрудняет рассмотрение стран как группы, поскольку фактически единственной их общей чертой является

тот факт, что до 1989 года они возглавлялись коммунистическими правительствами. В то же время очевидная разница, отраженная в этих таблицах, помогает объяснить, почему все же интересно попытаться лучше понять связи, которые могут быть выявлены между результатами экономической деятельности стран с переходной экономикой и другими показателями их состояния и прогресса: первоначальные условия, эффективность макроэкономической стабилизации, масштабы и характер (рыночных) институциональных реформ и т. п. Эти связи рассматриваются в следующем разделе как на макроэкономическом, так и на более микроэкономическом уровнях со ссылкой на исследования, основанные на анализе данных обследования предприятий.

Страны центральной и восточной Европы, являющиеся кандидатами на вступление в ЕС, в значительной степени предстают как имеющие довольно благоприятные первоначальные условия, и большинство из них впоследствии также достигли высокой степени либерализации, обеспечили высокие уровни институциональной системы и добились успехов в соблюдении переходных показателей ЕС. Они пережили сравнительно умеренный посткоммунистический спад, и их ВВП уже близок к предпереходным уровням дохода (а Польша уже значительно превысила этот уровень). Теперь эти

ТАБЛИЦА 3.3.2

Ход институциональной реформы в отдельных странах с переходной экономикой

	Индекс первоначальных условий ^a	Индекс либерализации ^b		Качество институциональной системы ^c 1997-1998 гг.	Переходные показатели ЕБРР ^d	
		1989 г.	1997 г.		1995 г.	1999 г.
Страны – кандидаты на вступление в ЕС						
Болгария	2,1	0,13	0,79	0,1	2,5	2,9
Чешская Республика	3,5	–	0,93	6,8	3,5	3,4
Венгрия	3,3	0,34	0,93	8,7	3,5	3,7
Польша	1,9	0,24	0,89	7,0	3,3	3,5
Румыния	1,7	–	0,75	-0,8	2,5	2,8
Словакия	2,9	–	0,86	2,8	3,3	3,3
Словения	3,2	0,41	0,89	8,5	3,2	3,3
Эстония	-0,4	0,07	0,93	6,1	3,2	3,5
Латвия	-0,2	0,04	0,89	2,6	2,8	3,1
Литва	–	0,04	0,89	2,6	2,9	3,1
Другие страны юго-восточной Европы						
Албания	2,1	–	0,78	-7,1	2,4	2,5
Босния и Герцеговина	–	–	–	-9,9	–	1,8
Хорватия	2,5	0,41	0,85	0,3	2,8	3,0
Бывшая югославская Республика Македония ..	2,5	0,41	0,82	-3,3	2,5	2,8
СНГ						
Армения	-1,1	0,04	0,72	-4,4	2,1	2,7
Азербайджан	-3,2	0,04	0,62	-7,8	1,6	2,2
Беларусь	-1,1	0,04	0,51	-7,6	2,1	1,5
Грузия	-2,2	0,04	0,72	-6,1	2,0	2,5
Казахстан	-2,5	0,04	0,86	-5,3	2,1	2,7
Кыргызстан	-2,3	0,04	0,75	-4,2	2,9	2,8
Республика Молдова	-1,1	0,04	0,75	-2,0	2,6	2,8
Российская Федерация	-1,1	0,04	0,83	-5,4	2,6	2,5
Таджикистан	-2,9	0,04	0,45	-15,0	1,6	2,0
Туркменистан	-3,4	0,04	0,36	-11,5	1,1	1,4
Украина	-1,4	0,04	0,65	-5,8	2,2	2,4
Узбекистан	-2,8	0,04	0,57	-10,4	2,4	2,1

Источник: IMF, *World Economic Outlook: Focus on Transition Economies* (Washington, D.C.), October 2000; EBRD, *Transition Report* (London), различные выпуски.

Примечание: Суммирование и получение средних значений качественных/порядковых показателей, строго говоря, с методологической точки зрения вызывает опасение, но за неимением явной альтернативы и при условии тщательного анализа этот метод, возможно, не так уж плох. В этой связи обнадеживает тот факт, что индикаторы, баллы и ранги, в основе которых лежат различные наборы показателей, как представляется, дают в целом сходные результаты.

^a Индекс первоначальных условий – взвешенное среднее значение показателей уровня развития, торговли с СЭВ, макроэкономических диспропорций, отставания от ЕС, наличия природных ресурсов, "рыночной памяти" (измеряемой числом лет коммунистического режима) и государственного потенциала.

^b Индекс либерализации – взвешенное среднее значение трех компонентов: либерализации внутреннего рынка (вес 0,3), либерализации внешней торговли (вес 0,3), приватизации предприятий и банковской реформы (вес 0,4). Каждый компонент оценивается в диапазоне [0,1].

^c Качество институциональной системы – показатель, рассчитанный на основе пяти компонентов, которыми являются степень демократизации, эффективность государственного управления, масштабы регулирования, правопорядок и степень сращивания/коррупции. Каждый показатель рассчитан в диапазоне от -25 до +25; соответственно, и среднее значение находится в этих пределах. Для развитых стран с рыночной экономикой средний показатель составляет 12,6.

^d Переходные показатели – они основаны на среднем арифметическом восьми показателей, каждый из которых оценивается в диапазоне от 1 (рыночных реформ не проводится) до 4 (условия соответствуют развитой рыночной экономике) или 4* (исключительный уровень развития рыночных институтов). Показатели со знаком * рассматриваются как добавляющие одну треть пункта к среднему значению.

страны в большинстве своем развиваются вполне приемлемыми темпами, и есть все основания полагать, что достигнутые ими результаты носят устойчивый характер.

Многие из стран СНГ, напротив, имели плохие стартовые условия, не провели (пока) столь решительную либерализацию, их институциональная система по-прежнему не развита, а успехи в проведении реформ, судя по переходным показателям ЕБРР, являются в лучшем случае скромными. Экономический рост во многих странах СНГ возобновился, однако их пост-коммунистический спад был столь глубоким и

продолжительным, что им все еще предстоит преодолеть значительное отставание, с тем чтобы выйти на допереходные уровни дохода. В числе этих стран вызывают интерес Беларусь и Узбекистан, поскольку перенесенными ими посткоммунистические спады были довольно незначительными и в них фактически не предпринимается серьезных мер по проведению рыночных реформ. Это обстоятельство можно истолковать как аргумент в пользу институциональной стабильности, за исключением того, что при их нынешней политике жизнеспособность экономики этих стран в более долгосрочной перспективе проблематична. В противоположную группу стран входят Грузия,

ТАБЛИЦА 3.3.3

Показатели проведения правовой реформы и эффективности в отдельных странах с переходной экономикой

	Торговое право		Финансовое регулирование	
	Масштабы	Эффективность	Масштабы	Эффективность
Страны – кандидаты на вступление в ЕС				
Болгария	4	-4	3	2
Чешская Республика	3	3	4	-3
Венгрия	4	-4	4	4
Польша	-4	4	4	4
Румыния	3	-4	4	3
Словакия	3	3	3	-3
Словения	4	-4	4	4
Эстония	-4	3	4	-3
Латвия	4	-4	3	3
Литва	4	3	4	-4
Другие страны юго-восточной Европы				
Албания	3	-2	2	1
Босния и Герцеговина	3	1	1	1
Хорватия	4	3	3	-3
Бывшая югославская Республика Македония ..	3	2	3	-2
СНГ				
Армения	-4	2	2	3
Азербайджан	3	2	2	-2
Беларусь	1	2	2	2
Грузия	3	2	3	2
Казахстан	4	-4	3	-3
Кыргызстан	3	3	3	-3
Республика Молдова	3	2	-3	-2
Российская Федерация ...	-4	3	3	-3
Таджикистан	2	-2	2	1
Туркменистан
Украина	3	2	3	2
Узбекистан	3	2	2	-2

Источник: EBRD, *Transition Report 2000* (London), November 2000.

Примечание: Каждый показатель оценен по базовой шкале от 1 до 4 баллов, где 1 балл означает низкий или нулевой уровень разработки соответствующих правовых положений и/или их слабое осуществление из-за неудачно сформулированных законов, слабости административной системы, неэффективных судебных процедур и т. п. Показатель в размере 4 баллов означает, что правовые нормы носят весьма всеобъемлющий характер в сравнении с тем, чего следует ожидать в условиях упорядоченной рыночной экономики, или что осуществление правовых положений находится на высоком уровне. Знаки + или - означают, что достигнутый уровень несколько выше или несколько ниже указанного значения, но недостаточен для присвоения следующего балла.

Республика Молдова и Украина, ВВП которых (по официальным расчетам) за 90-е годы сократился на две трети. Этот поистине драматичный экономический спад, являющийся практически беспрецедентным в мирное время (как Грузия, так и Республика Молдова пережили в начале 90-х годов серьезные гражданские конфликты, хотя Украина за этот период оставалась полностью мирной страной), сопровождался ограниченными и непоследовательными реформами, которые, однако, достигли далеко не худших для региона стран с переходной экономикой результатов. Таким образом, исключительно слабые экономические результаты отдельных стран в немалой мере еще ждут своего объяснения.

3.4 Связь между институциональными преобразованиями и результатами экономической деятельности

К настоящему времени проведен целый ряд исследований, авторы которых стремились понять суть связей между различными параметрами институциональной реформы в странах с переходной экономикой и их экономическими показателями. Некоторые из этих исследований были сосредоточены на макроэкономических показателях, рассматривая общие черты институциональной среды и их влияние на совокупный экономический рост. Другие исследования имели более узкий охват и изучали пути, посредством которых институциональные преобразования поддерживали или замедляли реструктуризацию на уровне отдельных предприятий. Оба уровня этих исследований важны, и примеры обоих излагаются в этом разделе. В принципе может также возникнуть стремление понять движущие силы самих институциональных преобразований в различных странах, с тем чтобы показать, почему некоторые страны способны довольно быстро создать новые институты, в то время как другие, по-видимому, "пробуксовывают" или "теряют нить". Однако эта причинно-следственная связь пока не очень изучена, хотя полезное начало тому было положено Рейзером и другими¹³⁸.

и) Макроэкономические исследования

Уже к середине 90-х годов стало ясно, что тенденции в динамике показателей экономической деятельности в странах с переходной экономикой расходятся, поскольку многие из стран центральной и восточной Европы уже преодолевали посткоммунистический спад и возвращались на путь роста, причем порой – особенно в случае Польши – с достижением весьма высоких темпов. Все 12 стран СНГ, напротив, все еще переживали глубокий спад: в большинстве из них объем производства продолжал быстро сокращаться или в лучшем случае начинал выравниваться на уровнях значительно ниже тех, которые были достигнуты к 1990 году. Эти общие замечания, при всей их приблизительности, породили естественное стремление узнать, может ли и в какой мере достигнутое на более раннем этапе более устойчивое оздоровление экономики в центральной и восточной Европе объясняться а) ранней и более эффективной макроэкономической стабилизацией; и б) большей приверженностью проведению рыночных экономических реформ, включая институциональные преобразования, являющиеся главной темой настоящей работы.

Предваряя этот анализ, уместно отметить, что в настоящее время существует множество исследований экономического роста и показателей значительно более широкой группы стран, а не только стран с переходной

¹³⁸ M. Raiser, M. Di Tommaso and M. Weeks, *The Measurement and Determinants of Institutional Change: Evidence from Transitional Economies*, EBRD Working Paper, No. 60 (London), 2000.

экономикой, цель которых – пояснить, почему в одних странах наблюдается более быстрый рост, чем в других. Сакс и Уорнер¹³⁹ дают особенно интересный пример таких исследований, сосредоточивая внимание на вопросе экономической конвергенции. Вместо того чтобы указывать на растущий эффект масштаба как на причину сохранения разрыва между богатыми и бедными странами, они приводят доводы в пользу важной роли здоровой политики. Рассчитав соответствующие регрессии по большому числу стран, они приходят к выводу, что политика открытой торговли и эффективная защита прав частной собственности обычно являются достаточными для того, чтобы более бедные страны достигли показателей роста выше средних. В более позднем исследовании Сакс и Уорнер¹⁴⁰ указывают, что возросшая глобальная интеграция (то есть большая степень открытости), рост государственных сбережений и повышение качества институтов в совокупности способствуют росту устойчивого государственного дохода и, следовательно, увеличению темпов роста в переходный период. Интересно отметить, что в случае стран с большими запасами природных ресурсов при прочих равных условиях можно обычно ожидать более низких темпов роста¹⁴¹.

Первые серьезные попытки эконометрического исследования показателей стран с переходной экономикой предприняли Фишер, Сахай и Вег. Они рассчитывают регрессию по группе из 20 стран с переходной экономикой, опираясь на данные за 1992–1994 годы (некоторые из стран не удалось включить в эту группу из-за ограниченного характера данных), с целью изучения влияния макроэкономической стабилизации и начального этапа реформ на экономический рост¹⁴². Во втором уравнении, которое рассматривалось и в других исследованиях, но используется этими авторами, рассматриваются более традиционные детерминанты роста, которые должны начать действовать после того, как та или иная страна окончательно встанет на путь преобразований. Эти формулы являются следующими (в скобках – t-статистика):

$$GR = 0,10 S \ 2,73 LINF + 0,24 FISCAL + 0,26 OFAST + 12,97 LIP \quad (1)$$

$$(0,02) \ (-5,27) \quad (1,90) \quad (2,32) \quad (2,86)$$

$$GR = -0,83 S \ 0,35 Y_0 + 0,62 GN + 3,17 SEC + 17,5 INV \quad (2)$$

$$(0,98) \ (2,50) \quad (2,82) \quad (2,46) \quad (6,53)$$

Переменные в этих уравнениях определяются следующим образом: GR – темп прироста совокупного дохода (т. е. темп прироста ВВП), LINF – логарифм темпа инфляции, FISCAL – профицит бюджета в процентах от ВВП, OFAST – размер официальной помощи в процентах от ВВП, LIP – показатель измерения масштабов реформ в банковской сфере и секторе предприятий, Y_0 – стартовый душевой доход в мировых ценах, GN – темпы роста населения, SEC – степень охвата средним образованием (как показатель человеческого капитала) и INV – доля инвестиций в ВВП.

Уравнение (1) указывает на решающую роль высокого уровня инфляции и бюджетного дефицита в возникновении глубокого спада на старте переходного периода (второй и третий члены правой части уравнения). Для стран, быстро добившихся стабилизации, напротив, последний член (LIP) указывает на важность ранних рыночных и в значительной степени институциональных реформ для активного запуска процесса роста. Спустя некоторое время более актуальной становится формула (2): институциональные преобразования уже не являются объектом основного внимания. Теперь, в отличие от переменных величин, которые невозможно быстро изменить или же которые вообще не поддаются политическому вмешательству, ключевой переменной в уравнении (2) является INV. Таким образом, в средней и долгосрочной перспективе рекомендация странам с переходной экономикой, стремящимся к быстрому росту, вполне ясна: они должны проводить политику наращивания темпов капиталовложений, а затем поддерживать инвестиции на высоких уровнях. Как показывают Фишер, Сахай и Вег, при доле капиталовложений в 20 процентов переходным экономикам потребуется в среднем 45 лет, чтобы достичь нынешних средних уровней дохода на душу населения в странах ОЭСР; если же этот показатель довести до 30 процентов ВВП, то период скачка в среднем сократится до 30 лет, то есть речь пойдет лишь об одном поколении¹⁴³. В этой связи мы отмечаем, что те страны с переходной экономикой, которые успешно стабилизировались и провели целый ряд рыночных реформ, уже наращивают объемы инвестиций, хотя пока и не до уровней гораздо выше 20 процентов. В большинстве случаев эти уровни (в процентах от ВВП) все еще не очень высоки по сравнению с международными показателями. Я вернусь к этому

¹³⁹ J. Sachs and A. Warner, *Economic Convergence and Economic Policies*, NBER Working Paper, No. 5039 (Cambridge, MA), September 1995.

¹⁴⁰ J. Sachs and A. Warner, "Fundamental sources of long-run growth", *American Economic Review*, Vol. 87, No. 2, Papers and Proceedings, 1997, pp. 184-188.

¹⁴¹ Этот на первый взгляд нелогичный вывод объясняется множеством причин. Среди них можно отметить наиболее очевидные: а) широкомасштабный экспорт природных ресурсов может поднять обменный курс равновесия, в результате чего значительная часть остальных отраслей экономики станет неконкурентоспособной на международном рынке ("голландская болезнь"); б) налогообложение доходов сырьевого сектора может быть неадекватным и не обеспечивать их распределение по всей экономике (например, компании, занимающиеся сырьевой торговлей, могут создать сильные лобби), в результате чего внутренний спрос на товары и услуги может стать весьма слабым из-за низких доходов; и с) в результате этого стимулы для проникновения новых компаний в несырьевые секторы могут оказаться по меньшей мере слабыми.

¹⁴² S. Fischer, R. Sahay and C. Végh, "Economies in transition: the beginnings of growth", *American Economic Review*, Vol. 86, No. 2, Papers and Proceedings, 1996, pp. 229-233.

¹⁴³ S. Fischer, R. Sahay and C. Végh, "Stabilization and growth in transition economies: the early experience", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 10, No. 2, 1996, pp. 45-66.

вопросу в конце работы при обсуждении промышленной политики.

Фишер, Сахай и Вег проводят отчасти аналогичный анализ по 26 странам с переходной экономикой, делая особый акцент в своих выводах на стабилизационные переменные¹⁴⁴. Этот упор на стабилизацию позволил авторам сделать прогноз о том, что даже довольно сильно отставшие страны СНГ, снизив инфляцию до допустимых уровней (то есть менее 4 процентов в месяц) и взяв под контроль свои бюджеты и платежные балансы, смогут быстро возобновить рост. Однако в сколь-либо заметных масштабах этого не произошло: в частности, Россия, лишь начав незначительный рост в 1997 году, была сбита с этого курса финансовым кризисом августа 1998 года, и рост возобновился лишь в конце 1999 года. Этот опыт показывает, что хотя стабилизация может выступать необходимым условием роста, но одной ее недостаточно. Как я утверждаю ниже, некоторые из обсуждаемых в этой работе институциональных реформ представляются крайне важными для экономического роста.

Вероятно, наиболее полный анализ связей между институциональными преобразованиями и экономическими показателями мы находим у Гаврилишина и ван Рудена¹⁴⁵. В начале этой работы рост ВВП в странах с переходной экономикой объясняется через призму трех наборов переменных: i) текущей инфляции (INFL), которая берется за показатель эффективности стабилизации; ii) текущих и отсроченных показателей структурных реформ; и iii) двух показателей стартовых условий, один из которых отражает макроэкономические деформации, второй – деформации социалистического периода до 1989/1991 годов. Эта эмпирическая работа основана на данных по 25 странам за период 1991–1998 годов (при отсутствии некоторых замечаний из-за неполноты данных).

В базовых регрессиях выявилось весьма значительное влияние стабилизационной переменной и показателя структурной реформы; стартовые условия важны, но для пояснения роста ВВП их значение несколько ниже. Типовая формула этих регрессий была следующей:

$$GR = a_1 INFL + b_1 RI + b_2 RL_1 + c_1 IC1 + c_2 IC2 + [d_1 IR1 + d_2 IR2] \quad (3)$$

Переменные величины в формуле (3) таковы: INFL – текущий уровень инфляции; RI – показатель структурных реформ (подстрочный индекс –1 лишь обозначает запаздывающую величину), IC1 и IC2 – два показателя стартовых условий, а члены в квадратных скобках IR1 и IR2 – показатели институциональных

преобразований в узком смысле, используемом Гаврилишиным и ван Руденом.

Гаврилишин и ван Руден проводят различие между так называемыми *структурными реформами*, масштабы которых можно измерить с помощью ряда показателей ЕБРР по переходному периоду, касающихся либерализации цен, торговли и обменных курсов, реформ банков и финансового рынка, роста частного сектора и т. п., и показателями *институциональной реформы*, которую они связывают с юридическими и политическими основами соответствующего общества. Масштабы последней они определяют с помощью показателей ЕБРР, отражающих ход юридических реформ (охват и эффективность правовых аспектов деловой деятельности), и показателей масштабов политической либерализации. Включение таких показателей в их исходные регрессии лишь в качестве дополнительных переменных подтверждает, что институциональная реформа, по определению Гаврилишина и ван Рудена, важна для роста, но над ней совершенно превалирует то, что они называют структурными реформами. И все же для целей данной работы это различие не представляется весьма полезным, поскольку и структурные, и институциональные реформы в данном здесь определении входят в довольно общее определение экономических институтов, содержащееся в разделе 3.2, выше. Таким образом, следует сделать вывод о том, что институциональные преобразования в самом широком смысле абсолютно необходимы для обеспечения устойчивого роста и оздоровления переходных экономик. При этом, естественно, не отрицается важность здоровой государственной политики, направленной как на сохранение макроэкономической стабилизации, так и на поощрение путем целенаправленных государственных мероприятий самих институциональных реформ, которые необходимы для достижения роста.

Григорьян и Мартинес¹⁴⁶ несколько сужают круг исследования, рассматривая воздействие различных показателей качества институциональной системы на промышленный рост в 27 странах Азии и Латинской Америки. Для оценки эффективности институциональной системы этих стран используются пять качественных показателей, отражающих отказ правительства от договоров, опасность экспроприации (что особенно важно для зарубежных инвесторов), коррупцию, соблюдение законов и качество бюрократического аппарата. Каждая из этих сфер отражает различные аспекты взаимодействия между государством и частным сектором, а в совокупности они дают нам немало информации о том, насколько гладко оно протекает и на какие препятствия может наталкиваться деловая деятельность в той или иной стране. Хотя в исследовании об этом непосредственно не говорится, как правило, наличествует весьма тесная

¹⁴⁴ S. Fischer, R. Sahay and C. Végh, "From transition market: evidence and growth prospects", в S. Zecchini (ed.), *Lessons from the Economic Transition: Central and Eastern Europe in the 1990s* (OECD and Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 1997), Part I, chap. 4, pp. 79-101.

¹⁴⁵ O. Havrylyshyn and R. van Rooden, *Institutions Matter in Transition, But So Do policies*, IMF Working Paper WP/00/70 (Washington, D.C.), March 2000.

¹⁴⁶ D. Grigorian and A. Martinez, *Industrial Growth and Quality of Institutions: What Do (Transition) Economies Have to Gain from the Rule of Law?*, World Bank Policy Research Working Paper, No. 2475, (Washington, D.C.) November 2000.

корреляция между указанными видами показателей и созданием конкретных учреждений, – таких как успешно функционирующие банки и финансовые рынки, либеральная и открытая торговля, органы по проведению в жизнь политики в сфере конкуренции и т. д.

В исследовании указано, что измерение уровня качества институциональной системы оказывает крайне позитивное воздействие на темпы промышленного роста, причем показатели, касающиеся правовой и нормативной базы, явно действуют по двум направлениям: через содействие увеличению объемов капиталовложений и через совершенствование общего распределения ресурсов. Авторы делают вывод о том, что вместо разработки всесторонней промышленной политики, которую государства могут быть и не в состоянии эффективно осуществлять, многим развивающимся странам скорее всего было бы лучше уделять больше внимания базовым мерам по сокращению масштабов коррупции, по устранению бюрократических барьеров для создания и роста предприятий и по укреплению правовой системы. По их мнению, в странах с переходной экономикой такие меры должны дополнять другие формы политики по поощрению капиталовложений, образования, научно-исследовательских и конструкторских разработок и широкомасштабной приватизации.

Наконец, Кушнирский¹⁴⁷ рассматривает производственные функции на страновом уровне для 10 стран переходного этапа (Таджикистан и Туркменистан не были включены в их число из-за неполноты данных), используя в своих расчетных формулах показатели стартовых условий и институциональных реформ. Было установлено, что стартовые условия играют значительную роль, в то время как влияние институциональных факторов, определяемое с помощью показателей ЕБРР, включая долю частного сектора в производстве, оказалось менее однозначным, будучи явно значительным лишь в семи случаях из десяти.

ii) Исследования на уровне предприятий

Реальной причиной сдвигов в динамике результатов экономической деятельности любой страны являются перемены в поведении предприятий. Поэтому для полного осознания роли институтов как фактора такой динамики нам следует мыслить категориями двухступенчатого процесса: а) институциональная среда влияет на поведение предприятий различными путями; и б) вытекающие изменения в поведении предприятий приводят к иным – будем надеяться, более высоким, – экономическим результатам и эффективности. Что касается первого этапа, то на нем можно проследить три вида

изменений, каждое из которых является потенциально важным:

- i) появление новых компаний и относительный рост высокопроизводительных компаний;
- ii) реструктуризация и реорганизация действующих компаний;
- iii) уход с рынка разоряющихся компаний или упадок низкопроизводительных компаний.

Это динамичный процесс, в ходе которого экономика адаптируется, модернизируется, развивается и растет, подстегиваемая конкуренцией, рыночными возможностями и различными аспектами политики и институциональной среды. При различных условиях можно ожидать равновесия между изменениями типов i), ii) или iii) и, следовательно, значительных различий в их относительном вкладе в динамику результатов общеэкономической деятельности, поскольку теоретических наработок, указывающих на то, каким должен быть их вклад, практически нет, хотя, как указано выше, Эгхейн и Шенкерман¹⁴⁸ очертили возможные рамки для анализа этих аспектов. Тем не менее нельзя недооценивать важность тщательного эмпирического исследования.

Экстремальный вариант этого динамичного процесса можно видеть при социализме, когда в эпоху централизованного планирования, как правило, выход на рынок имели лишь предприятия, предусмотренные установленным планом; уход с рынка для предприятий фактически не предусматривался, поскольку им не разрешалось объявлять себя банкротами (один из аспектов известной проблемы *нежесткого бюджетного ограничения*)¹⁴⁹, а масштабы реструктуризации действующих предприятий были весьма ограничены. В этих условиях явно бледные экономические показатели социалистических стран к 80-м годам не должны были вызывать удивление. На самом нижнем уровне отдельных фирм стабильность и негибкость разрушительны для экономической деятельности, и во всех отлаженных экономиках успех строится на руинах многих тысяч разорившихся предприятий. Этот элементарный (но не слишком популярный) вывод влечет свои последствия для политики, которые рассматриваются в заключительном разделе этой работы.

Как указывают Карлин и соавторы¹⁵⁰, упомянутый выше динамичный процесс может рассматриваться в виде комбинации двух параллельных процессов, подпадающих под категории "*стимулы*" и "*отбор*".

¹⁴⁸ P. Aghion and M. Schankerman, op. cit.

¹⁴⁹ J. Kornai, *The Socialist System: Political Economy of Communism* (Princeton, Princeton University Press, 1992); P. Hare, "Shortage and the soft budget constraint", в E. Maskin and A. Simonovits (eds.), *Planning, Shortage and Transformation* (Cambridge, MA, MIT Press, 2000), chap. 11; и M. Shaffer, "Do firms in transition economies have soft budget constraints? A reconsideration of concepts and evidence", *Journal of Comparative Economics*, Vol. 26, No. 1, March 1998, pp. 80-103.

¹⁵⁰ W. Carlin, J. Haskel and P. Seabright, "Understanding 'the essential fact about capitalism': markets, competition and creative destruction", *National Institute Economic Review*, No. 175, January 2001, pp. 67-84.

¹⁴⁷ F. Kushnirsky, "A modification of the production function for transition economies reflecting the role of institutional factors", *Comparative Economic Studies*, Vol. XLIII, No. 1, 2001, pp. 1-30.

Стимулы обычно выступают движущей силой упомянутых выше изменений типа ii), а отбор – изменений типов i) и iii). Для успешного развертывания этих процессов важно, чтобы рыночные сигналы были достаточно надежными, то есть открывали реальные возможности рынка. Кроме того, в качестве одной из форм позитивного обмена информацией необходимо наличие многочисленных примеров экономического успеха, которым могли бы следовать другие.

Эти процессы изучают прежде всего в Соединенном Королевстве на основе широкой выборки предприятий обрабатывающей промышленности этой страны за период 1980–1992 годов. По каждому году совокупность данных включает порядка 140 тыс. предприятий. Выводы по Соединенному Королевству впечатляют: почти половину роста производительности обеспечивают выжившие предприятия, а еще 30 процентов достигается за счет чистого притока (производительность прекращающих деятельность единиц в среднем ниже, чем начинающих). Прирост производительности особенно значителен у компаний, имеющих несколько предприятий; вероятно, это объясняется действием некоего внутреннего рынка капитала. Были получены некоторые доказательства того, что при быстрых подъемах выход на рынок менее избирателен, поскольку на него порой могут выходить и низкопроизводительные предприятия. Любопытнее то, что спады не обязательно ускоряют уход с рынка низкопроизводительных фирм/предприятий и, как представляется, не стимулируют инновации. Наконец, обострение конкуренции на товарном рынке приводит как к повышению производительности, причем как ее уровня, так и темпов прироста.

По странам с переходной экономикой столь подробных данных за много лет нет. Однако Карлин и соавторы используют более детальные показатели на уровне предприятий, изложенные в предыдущем исследовании¹⁵¹ и рассчитанные на основе обследования более 3500 фирм в 25 странах с переходной экономикой, проведенного совместно ЕБРР и Всемирным банком. По результатам этого обследования был сделан ряд важных выводов, и в первую очередь о том, что "крупномасштабные переливы ресурсов из неэффективных секторов экономики в эффективные не сыграли существенной роли в обеспечении роста производительности труда в странах с переходной экономикой"¹⁵². Кроме того, хотя большинство компаний – как старых, так и новых – активно встали на путь реструктуризации и множество новых фирм быстро разрослись и заполнили крупные сегменты рынка, эти результаты с точки зрения глобального роста производительности не были столь впечатляющими, как можно было ожидать. За пределами СНГ, где институциональная система

является более прочной и отлаженной, результаты были весьма высокими, но в самих странах СНГ "турбулентная" реструктуризация в лучшем случае лишь слабо связана с приростом производительности.

Таким образом, политические уроки стран с переходной экономикой неоднозначны, но ясно, что наиболее характерными чертами их опыта являются слабость прав собственности и неудовлетворительные сигналы рынка. Недостаточно, чтобы множество компаний проводили реструктуризацию, поскольку для роста производительности крайне важно, чтобы реструктуризация шла в нужных направлениях, то есть не представляла собой лишь лихорадочно достигаемую самоцель, а велась целенаправленно с ориентацией на достаточно надежные рыночные сигналы. Аналогичным образом, владельцам предприятий и их управляющим, чтобы они были готовы вкладывать средства¹⁵³ в товарные и технологические новинки, нужна разумная степень безопасности в их правах собственности. Поэтому чрезмерная нестабильность экономической среды не благоприятствует полезному прогрессу экономики. Конкурентная борьба может быть слишком жесткой или вестись неверными средствами. Как отмечают Карлин и соавторы¹⁵⁴, хотя монополия явно порождает низкую эффективность, чрезмерная конкурентная борьба может одновременно и ограничивать способность предприятий финансировать необходимые капиталовложения (важный аспект в условиях, когда рынок банковского кредитования, по всей вероятности, крайне ограничен), и смазывать сигналы рынка, на которые они ориентируются.

Исключительно полный обзор исследований о реструктуризации предприятий в странах с переходной экономикой провели Джанков и Мюррел¹⁵⁵. Рассматривая более 125 исследований по вопросам реструктуризации, они стремились выявить какие-то общие выводы и отметить ряд уроков общего характера, включая возможные последствия для экономической политики. В своем обзоре они (в основном имплицитно) исходят из того, что реструктуризация предприятий целесообразна, что она является предпосылкой для долгосрочного улучшения результатов экономической деятельности и что, таким образом, в странах с переходной экономикой следует ожидать проведения широкомасштабной реструктуризации. Политические же уроки касаются оптимальных путей создания условий, способствующих реструктуризации. Однако из только что рассмотренного нами исследования явствует, что реструктуризация может в лучшем случае являться лишь одной из составляющих и что факторы,

¹⁵³ Кроме того, встает вопрос о способности предприятий к инвестированию, поскольку их доступ к банковским кредитам или их возможность привлекать средства через выпуск акций также, скорее всего, зависит от защиты прав собственности.

¹⁵⁴ W. Carlin, S. Schaffer and P. Seabright, op. cit.

¹⁵⁵ S. Djankov and P. Murrell, "Enterprise restructuring in transition: evidence from a quantitative survey", World Bank (Washington, D.C.), mimeo, April 2000.

¹⁵¹ W. Carlin, S. Fries, M. Schaffer and P. Seabright, "Competition and enterprise performance in transition economies: evidence from a cross-country survey", University College London, mimeo, June 2000.

¹⁵² Ibid., p. 81.

обуславливающие уход непродуктивных/неприбыльных предприятий и приток более успешных фирм, по крайней мере не менее важны для долгосрочной экономической перспективы.

Тем не менее некоторые из общих выводов Джанкова и Мюррела представляют интерес для нашего анализа. В частности, для содействия реструктуризации они выделяют ключевую важность приватизации, ужесточение бюджетных ограничений для предприятий и умеренный уровень конкуренции на товарном рынке. В то же время они подчеркивают, что с точки зрения повышения экономической эффективности и конкурентоспособности предприятий политика в этих областях оказалась намного более действенной в большинстве стран центральной и восточной Европы, чем в регионе СНГ. В этой связи возникают вопросы о более общей институциональной среде как основы рыночных процессов и о ее связи с собственностью на предприятия/корпоративным управлением. К сожалению, данный аспект не проработан в деталях, которые были бы необходимы для более конкретных выводов.

Некоторые институциональные особенности, влияющие на то, в какой мере ужесточение бюджетных ограничений может стать эффективным рычагом, заставляющим предприятия работать лучше, рассмотрены Фридманом и соавторами¹⁵⁶. Они обнаружили, что усилия по ужесточению бюджетных ограничений обычно влекут за собой улучшение результатов деятельности уже приватизированных компаний, поскольку эти компании не имеют политических связей, способных дать им возможность обойти кредитные ограничения и добиваться финансовой помощи за счет задолженности по налогам, отсрочки платежей государственным кредиторам и т. п.; поэтому у таких фирм есть лишь два пути – либо провести реструктуризацию, либо уйти с рынка. Однако в случае предприятий, остающихся государственной собственностью, эти квазиполитические связи по-прежнему действуют и эксплуатируются. С одной стороны, они позволяют таким фирмам выжить, хотя в ином случае им бы этого, вероятно, не удалось, а с другой – меры по проведению основной реструктуризации для обеспечения долговременной жизнеспособности таких предприятий нередко откладываются. Соответственно, делается вывод о том, что приватизацию не следует оттягивать, поскольку лишь в этом случае оставшиеся государственные предприятия начинают вести себя "надлежащим образом". Таким образом, в работе справедливо отмечена ключевая роль проведения реального организационного разграничения между предприятиями и государством: государство устанавливает "правила игры" – в соответствии с моим определением институтов, изложенным в начале раздела 3.2, – а предприятия затем решают, как они

будут вести игру. Однако этот довольно обобщенный и, возможно, слишком упрощенный подход к экономическим институтам требует дальнейшего обсуждения в заключительном разделе этой работы.

Наконец, Коммандер и соавторы¹⁵⁷ сосредотачивают внимание на регулятивных аспектах связей между предприятиями и государством, отмечая огромные диспропорции среди стран с переходной экономикой. Вообще говоря, регулирование становится менее эффективным и менее удовлетворительным, а по ряду аспектов более бюрократизированным при перемещении с запада на восток этого региона. Авторы отмечают две главные области, в которых продуманная политика и институты могут существенно влиять на результаты общей экономической деятельности, а именно: а) оказание поддержки новым и развивающимся компаниям и б) решение проблем предприятий, находящихся в кризисном состоянии.

Выход на рынок новых предприятий отчасти связан с вопросом о наличии надлежащего (и применяемого) законодательства о защите акционеров в целях поощрения как внешнего контроля, так и новых инвестиций. Кроме того, важно иметь эффективный подход к политике в области конкуренции: не просто пресекать злоупотребление монопольной властью со стороны крупных компаний, но – что намного важнее – устранять препятствия для выхода на рынок и ограничения конкуренции, которые нередко являются произвольными, имеют политическую подоплеку и никак не оправданы с экономической точки зрения. Например, в России и Украине региональные власти нередко ограничивали торговлю с другими регионами якобы в интересах защиты снабжения местных рынков, однако основным результатом такого регулирования является борьба с конкуренцией, служащая контрстимулом для выхода на рынок новых предприятий. Аналогичным образом, осуществление нерыночных (бартерных) сделок имеет тот же эффект. Многие страны с переходной экономикой, особенно в СНГ, не только не предпринимают активных усилий по поощрению прихода новых предприятий и развития конкурентной практики, но и по-прежнему применяют сложные процедуры выдачи многочисленных разрешений и, нередко, лицензий для создания практически любого нового предприятия. Такие процедуры не только экономически неэффективны, но и способствуют коррупции и зачастую подталкивают новые фирмы к осуществлению деятельности в неофициальном секторе (то есть вообще в обход налогообложения и регулирования) или приводят к крайне низким показателям создания новых предприятий. Так, показатели образования новых компаний в России едва ли составляют десятую долю от уровня стран центральной и восточной Европы. Как отмечают Коммандер и соавторы, неудивительно, что "...в

¹⁵⁶ R. Frydman, C. Gray, M. Hessei and A. Rapaczynski, "Ownership and hard budget constraints in transition economies", *Economics of Transition*, Vol. 8, No. 3, November 2000, pp. 577-601.

¹⁵⁷ S. Commander, M. Dutz and N. Stern, "Restructuring in transition economies: ownership, competition and regulation", paper presented at the World Bank's ABCDE (Washington, D.C.), mimeo, April 1999.

России владельцам магазинов в среднем требовалось почти четыре месяца для получения разрешения на коммерческую деятельность¹⁵⁸.

Хотя эта связь не сразу становится очевидной, высокие показатели создания новых предприятий фактически имеют жизненно важное значение для успешного решения проблем компаний, переживающих кризис. Например, в регионах с большим числом предприятий и высокой долей выходящих на рынок новых фирм оптимальный способ решения проблем компаний, испытывающих трудности, заключается просто-напросто в том, чтобы позволить им закрыться максимально оперативно и организовано и немедленно лишить их остающихся субсидий, кредитных и налоговых льгот. В среднесрочной перспективе гораздо эффективнее направлять имеющиеся государственные ресурсы на нужды новых предприятий, главным образом на обеспечение инфраструктуры, связанной с коммерческой деятельностью. Однако в районах, где число фирм незначительно или доминирует одна крупная компания и где уровень появления новых компаний низок, подобная "жесткая линия" скорее всего будет политически неприемлема, несмотря на ее экономические достоинства. Тогда встает вопрос, где и каким образом начинать этот процесс. В частности, становится важным снизить сопротивление преобразованиям, сбив ожидания издержек, например, путем создания широкомасштабных социальных страховочных сетей для уволенных работников, включая помощь в переквалификации и переезде. Это должно сочетаться с мерами по поощрению создания новых предприятий в сравнительно неблагоприятных районах; по десятилетиями накопивавшемуся опыту развитых западных стран известно, что задача эта чрезвычайно сложна. С реальной точки зрения, учитывая затраты и трудности, вероятно, самое главное – принять адресный подход, либо реструктурируя, либо закрывая эти фирмы в течение определенного периода. В конечном счете высвобождаемые благодаря этому ресурсы могут использоваться для раскручивания "благой спирали" повышения производительности и роста доходов. Однако разработка эффективной промышленной политики для достижения столь деликатного равновесия и запуска этого процесса является нелегкой задачей.

3.5 Выводы и последствия для политики

В этой работе уже представлен большой материал, и цель данного заключительного раздела – подвести итоги, обобщив основные выводы и заключения и наметив соответствующую институциональную основу, а затем обратив внимание на то, что представляется мне наиболее конструктивными последствиями для политики – как для самих стран с переходной экономикой, так и, возможно, в более широком масштабе.

і) Выводы и заключения

В соответствии с обширной темой данной работы я исхожу из того, что наша основная цель заключается в выявлении тех аспектов институциональной системы экономики рыночного типа, которые благоприятствуют высоким результатам экономической деятельности. Изложенные выше эмпирические наработки позволяют нам отметить ряд исключительно важных показателей процветающей экономики: первый из них является, главным образом, макроэкономическим условием, а остальные три – его микроэкономическими составляющими:

- i) высокие нормы внутренних сбережений и инвестиций;
- ii) высокие уровни образования новых предприятий;
- iii) достаточная, но не чрезмерная конкуренция;
- iv) реально действующие процедуры упорядоченного выбывания разоряющихся фирм.

Что касается пункта i), то, хотя случаи быстрого экономического роста при низком уровне сбережений по отношению к ВВП практически не известны, есть примеры стран, экономика которых при высоких показателях сбережений развивалась медленно. Отсюда следует, что высокие нормы сбережений и инвестиций являются необходимыми, но недостаточными условиями для роста. Кроме того, важно, чтобы капиталовложения производились по тщательно отобранному направлению с учетом их экономической отдачи (то есть в большинстве случаев – их прибыльности). Кроме того, никакая страна не может просто исходить из того, что она будет уповать исключительно на прямые иностранные инвестиции (ПИИ) для финансирования своей программы капиталовложений и тем самым избежать необходимости мобилизации внутренних сбережений. Мнение о том, что ПИИ могут быть привлечены в широком масштабе при недостатке внутренних сбережений, является широко распространенным мифом, но это все же миф. Для обеспечения экономического роста и придания ему стабильного характера страны должны создавать сбережения, независимо от того, насколько они бедны в начале этого процесса.

Чтобы дать количественные ориентиры странам с переходной экономикой исходя из того, что они стремятся развиваться такими темпами, которые позволят им постепенно приблизиться к душевым уровням дохода более развитых стран с рыночной экономикой, можно сказать, что их ежегодные темпы прироста должны составлять не менее 4–5 процентов (в течение нескольких десятилетий). Для достижения этой цели потребуются нормы сбережений порядка 25–30 процентов ВВП. На большей части этого региона, особенно в странах СНГ, данное условие далеко не удовлетворено. Институты и политические установки, которые могут создать условия для достижения столь высоких норм сбережений и превратить их в продуктивные инвестиции, обрисованы ниже.

¹⁵⁸ Ibid., p. 30.

Что касается одновременно пунктов ii), iii) и iv), то следует вновь подчеркнуть ключевой аспект: общие показатели экономической деятельности должны соотноситься с тем, что происходит на уровне предприятий. Все экономики непрерывно переживают изменения, эволюцию и развитие, и то, как указанные процессы трансформируются в общий рост производительности и повышение уровней дохода через адаптацию на уровне предприятий – то есть через появление новых фирм, выбывание разорившихся и повышение эффективности выживших компаний – имеет ключевое значение. Поэтому институты и политика, влияющие на эти процессы, жизненно необходимы для экономического развития, а что касается экономики в целом, то для нее нет ничего важнее.

ii) Институты

Чтобы обсудить институциональную основу перехода к рыночной экономике в пределах разумной краткости, необходимо обособить весь вопрос о макроэкономической стабилизации, поскольку ее сложные последствия выходят за рамки данной работы. Достаточно сказать, что стабилизация, бесспорно, является необходимым условием для устойчивого роста и требует проведения достаточно разумной денежно-кредитной политики с целью удерживания инфляции на низком уровне и наличия у государства способности управлять своими финансами, не допуская крупных дефицитов. Наряду с этим важное значение имеют стабильность, прогнозируемость и собираемость налогов.

Однако, помимо стабилизации, макроэкономическое условие i) требует экстенсивного развития банков, финансовых рынков и финансового посредничества – как для мобилизации накоплений, так и для их направления на выгодные инвестиционные участки. Этот простой вывод влечет за собой длинный перечень критериев, из которых я обобщу лишь несколько ключевых (стараясь, в основном, избежать чересчур менторского тона, поскольку в большинстве случаев имеется множество путей для достижения какой-либо определенной цели):

- отлаженная система сберегательных учреждений/банков для содержания вкладов частных лиц и мелких предприятий и управления ими;
- компетентные и конкурентоспособные коммерческие банки, умеющие отбирать проекты и отслеживать инвестиционные кредиты;
- широкий спектр финансовых учреждений и/или финансовых "продуктов", например, различные виды страхования, пенсионные фонды и т. п.;
- широкий спектр финансовых активов, держателями которых являются частные лица и компании, – правительственные ценные бумаги, коммерческие бумаги (облигации и акции), паевые инвестиционные фонды и т. п.;
- эффективное регулирование финансового сектора;

- адекватная система защиты инвесторов и сберегателей (обеспечивающая надлежащее равновесие между потребностью стимулировать инвестиции и сбережения и потребностью обеспечивать, чтобы участники несли разумную долю сопутствующих рисков).

Естественно, наличие необходимой для всего этого институциональной инфраструктуры, а также компетентности/честности для надлежащего управления ею могут быть весьма проблематичными для небольшой страны с незначительным или нулевым предыдущим опытом функционирования современных финансовых рынков. В таких случаях какой-либо группе стран может быть удобнее сотрудничать в деле создания совместных рынков или действовать через уже сложившиеся рынки третьих стран.

Переходя к анализу аспектов институтов микроэкономического уровня/уровня предприятий, прежде всего следует поставить вопрос о том, какую роль в связи с этим может сыграть государство. В целом опыт, приобретенный странами с переходной экономикой и в гораздо более широком масштабе, показывает, что государство должно быть максимально отстранено от повседневного функционирования микроэкономики почти во всех отраслях. Опыт прошлого, в том числе в странах с переходной экономикой, говорит о крайне неудовлетворительных результатах управления предприятиями государством, которое склонно как защищать уже существующие компании, ограничивая приток новых, так и отсрочивать или блокировать реструктуризацию, способствующую росту производительности. В определенном смысле проблема состоит в том, что государства слишком "мягки" и чувствительны к лоббированию и, следовательно, значительно более терпимы к коммерческим провалам, чем рынки. Ниже вкратце изложены моменты, необходимые для отхода от такой практики:

- широкие и хорошо защищенные права частной собственности;
- эффективная юридическая защита частных деловых контрактов;
- эффективно действующее законодательство о банкротстве/ликвидации, обеспечивающее упорядоченное закрытие хронически убыточных предприятий;
- отмена большинства налоговых льгот, субсидий, целевых кредитов и других средств защиты действующих компаний, переживающих трудности (т. е. решение проблемы "мягких бюджетных ограничений");
- проведение приватизации, по возможности с включением второго этапа этого процесса для обеспечения того, чтобы фирмы в основном принадлежали собственникам, способным обеспечивать новое финансирование, новые технологии и компетентное управление;

- эффективное и надежное регулирование ценовой политики, обслуживания потребителей и инвестирования в эти секторы (будь то приватизированные или неприватизированные производители) общественно-полезного типа;
- наличие институтов, способствующих выходу на рынок новых предприятий;
- наличие институтов, способствующих мобильности рабочей силы и снижению издержек основной реструктуризации для работников.

iii) Последствия для политики

Как показано в разделе 3.3, многие страны с переходной экономикой в значительной мере уже провели широкомасштабную институциональную реструктуризацию и обновление, необходимые им для функционирования в качестве "нормальных рыночных экономик", хотя ясно, что целому ряду из них предстоит сделать еще немало. В ряде случаев в результате уже принятых мер возникли препятствия для дальнейшего проведения институциональных преобразований, и эти препятствия – политические, экономические и социальные – нужно преодолеть, чтобы значительно дальше продвинуться по пути рыночных реформ.

В опубликованных материалах дискуссий о политике переходного периода содержится довольно мало информации о том, что я определяю здесь в качестве ключевой проблемы, а именно о политике поощрения высоких норм внутренних сбережений и инвестиций. Более обширен материал о политике в области промышленности, торговли и конкуренции, в котором излагается существующее положение и содержатся рекомендации о том, что еще следует предпринять. Политика, касающаяся этих обширных областей, обрисована ниже. Кроме того, поскольку этот вопрос уже приобрел остроту для 10 стран с переходной экономикой, я комментирую институциональную модель ЕС, заимствуемую этими странами при подготовке к вступлению.

а) Сбережения и инвестиции

Какая политика, помимо уже перечисленных выше институциональных критериев, может способствовать повышению норм сбережений и инвестирования? Возможно, включение сюда "пропаганды" выглядит слабо и неубедительно, но на это нужно пойти, поскольку во многих странах с переходной экономикой бытует мнение (с которым я сам неоднократно сталкивался) о том, что они "слишком бедны, чтобы откладывать сбережения", и что для исправления положения им просто нужен "массовый приток зарубежных инвестиций". Как указано выше, подобное убеждение является чистой вымыслом, который от его повторения не станет более весомым. Таким образом, важная воспитательная роль правительств в странах этого региона заключается в том, чтобы неустанно подчеркивать важность – для частных лиц,

предприятий и общества в целом – высоких норм сбережения и создавать соответствующие институты. В Азии в качестве примеров можно привести Китай и Сингапур, но есть и множество других примеров для подражания, когда значительные объемы сбережений сыграли ключевую роль в перемещении стран из состояния глубокой нищеты до средних уровней дохода примерно за одно поколение.

Однако высокий уровень сбережений дает результаты лишь в случае, если основные объемы капиталовложений приносят прибыль, а добиться этого сложнее, чем просто мобилизовать сбережения. С другой стороны, высокие нормы сбережений и прибыльные инвестиции, по всей вероятности, будут взаимно подкреплять друг друга, поскольку частные лица и предприятия увидят, что их сбережения приносят доход, и это будет стимулировать их продолжать накапливать сбережения. Но какую роль может сыграть государственная политика в создании условий для прибыльности инвестиций?

На макроэкономическом уровне, вероятно, наиболее важные требования заключаются в сохранении стабильности цен и обменных курсов и в упорядочении государственных финансов, при котором текущие расходы на товары и услуги плюс чистые трансфертные платежи плюс проценты по накопленному государственному долгу удерживаются в соответствии с бюджетными доходами¹⁵⁹. На микроэкономическом уровне гораздо большее зависит от индивидуальных инвесторов, хотя им может содействовать следующее сочетание мер:

- существенное дерегулирование процесса санкционирования или выдачи разрешения на осуществление того или иного инвестиционного проекта; чем проще и оперативнее такая процедура, тем лучше как для сокращения возможностей для коррупции, ограничения участия обычно некомпетентного государства в экономической сфере, так и для увеличения гибкости экономики. Я, естественно, признаю необходимость определенного контроля за вопросами местонахождения предприятия, безопасности и гигиены труда, строительных правил и т. п., но значительная доля этих вопросов может быть урегулирована в рамках менее бюрократической и более лояльной процедуры, чем это обычно принято, особенно в СНГ. Соответствующие положения должны открыто публиковаться, добросовестно выполняться и открывать возможность для своевременного обжалования при возникновении споров;
- реальный контроль за инвестиционными проектами со стороны банков и/или акционеров для

¹⁵⁹ Здесь я намеренно краток ввиду нехватки объема. Однако мое замечание следует понимать как включающее все внебюджетные государственные обязательства и фонды и все уровни государственного управления.

обеспечения того, чтобы в случае неудачи (а их будет много, как в любой нормальной экономике) они сразу же свертывались, средства переориентировались на другие отрасли, а уже имеющееся оборудование реализовывалось для других нужд с максимальной отдачей. Правительствам не следует часто принимать меры по спасению или возлагать эту задачу на банки. С другой стороны, проекты, которые оказываются успешными – возможно, даже сверх ожидания, – должны быстро подпитываться дополнительными средствами, обеспечивающими их расширение.

б) Политика в области промышленности, торговли и конкуренции

Когда государства слабы, некомпетентны или коррумпированы, как это имеет место во многих странах с переходной экономикой, особенно в регионе СНГ и на Балканах, то нет смысла выдвигать рекомендации относительно комплексной и сложной политики. Вместо этого любая предлагаемая политика должна быть простой и, по возможности, самоосуществляемой. Государство должно определить "правила игры", которым затем следуют деловые круги, не оставляя возможностей для всякого рода личностных отношений, сделок и коррупции.

Для иллюстрации того, что я имею в виду, приведу ряд примеров весьма неудачной политики, а затем перейду к некоторым позитивным рекомендациям. Например, торговая политика, основанная на едином тарифе или на немногочисленных стандартных ставках, охватывающих широкие товарные группы, гораздо лучше, чем множество действующих тарифов с несколькими тысячами отдельных ставок, которые нередко не имеют или практически не имеют под собой каких-либо экономических обоснований. Слишком сложный тариф уязвим для несложных манипуляций импортеров, которые могут просто подкупить сотрудников таможни с целью отнесения товара к иной категории с взиманием пошлины по более низкой ставке; эта практика широко распространена и крайне неэффективна.

Во-вторых, политика в поддержку малых предприятий, согласно которой они обязаны пройти 20 различных ведомств для получения разрешений в связи с различными аспектами их коммерческой деятельности, в обстоятельствах, когда большинство норм не опубликованы и подвержены внесению произвольных поправок, создаст почву для коррупции. Предприниматель, создающий фирму, может оказаться вынужденным подкупить не менее 20 должностных лиц, и даже после этого, возможно, он не будет чувствовать себя спокойно. При таких условиях многие предприятия не смогут даже "раскрутиться", не говоря уже о процветании.

Третий пример касается проверки уже действующих предприятий. Если – как это имеет место, в частности, в России и Украине, – многие

государственные учреждения имеют право инспектировать предприятия практически без предварительного уведомления, проверять их счета, налоговую документацию, соблюдение норм гигиены и безопасности, трудового законодательства и т. п., это опять-таки может служить обильным источником взяток для должностных лиц (а также отнимать ценное управленческое время), от которых хочется просто отделаться, чтобы они не мешали нормальной работе. Проверка – это не всегда плохо, но ее следует проводить открыто и на основе четких, обнародованных критериев, с письменной отчетностью о любых выявленных проблемах и при наличии надлежащих процедур обжалования.

Наконец, сохранение практики безналичного урегулирования налоговых платежей или сделок купли-продажи между предприятиями почти всегда весьма неэффективно. Как правило, бартер практикуется в условиях, когда правительства слишком слабы, чтобы добиваться обеспечения наличных расчетов, или когда такой практике способствуют другие институциональные изъяны. Например, в ряде стран с переходной экономикой налоги с предприятий собираются через посредничество банков, и это весьма неудачное институциональное решение дает предприятиям стимул избегать налогов, осуществляя, по возможности, безналичные сделки. Аналогичным образом, терпимое отношение к неоплате госучреждениями израсходованной энергии (например, в России) создает условия, в которых неплатежи считаются допустимыми (пагубно действуя на менталитет некоторых потребителей энергии, которые могут считать ее бесплатным благом!) и стимулирует энергопредприятия к торгу с правительством по поводу их налоговых обязательств.

Что касается более позитивных аспектов политики в области промышленности, торговли и конкуренции, то имеется ряд недавних полезных трудов, в которых извлекаются уроки из соответствующего западного опыта, особенно у Элснера и Грёневегена¹⁶⁰, а также у Каулинга¹⁶¹. Первые два автора утверждают, что промышленная политика должна быть сосредоточена на том, чтобы гарантировать выгоды для страны базирования, ограничивая масштабы выкачивания доходов транснациональными корпорациями; что она должна поддерживать местные компании, которые, в отличие от международных фирм и иностранных инвесторов, отнюдь не лишены корней в этой стране; и что вместо оказания поддержки отдельным предприятиям основное внимание должно уделяться созданию деловой инфраструктуры и соответствующих институтов. Каулинг выступает против традиционной отраслевой политики, при которой правительства пытаются "делать ставку на победителя", причем

¹⁶⁰ W. Elsner and J. Groenewegen (eds.), *Industrial Policies after 2000* (Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 2000).

¹⁶¹ K. Cowling (ed.), *Industrial Policy in Europe: Theoretical Perspectives and Practical Proposals* (London, Routledge, 1999).

обычно безуспешно, и предлагает поддерживать то, что он называет "процессами местного отбора". Такой подход может иметь отраслевой аспект, однако выбор отрасли и способ ее поддержки будет определяться более локальным и более демократичным путем, чем при традиционном подходе к промышленной политике. Мне не вполне ясно, как он будет действовать на практике, но в принципе он созвучен анализу способов повышения производительности, изложенному в разделе 3.4 ii), выше.

Что касается торговой политики стран с переходной экономикой, то ранее мною было подготовлено всеобъемлющее обследование¹⁶² странового опыта с рекомендациями в отношении разработки продуманной политики в области торговли (включая членство в ВТО и выполнение связанных с ним требований), предусматривающее различные этапы общего процесса реформ и различные уровни компетентности/честности в органах государственного управления соответствующих стран. Далее Браун и Эрл¹⁶³ утверждают, что сокращение препятствий для импорта и географическая сегментация рынка – последняя имеет особое значение для более крупных в территориальном отношении стран с переходной экономикой – должны способствовать более быстрому росту промышленной производительности, поощряя развитие целесообразных видов конкуренции.

В отношении связанных с рынками труда аспектов промышленно-социальной политики Боери высказывает ряд интересных идей, изучив ошибки, допущенные в ряде стран в начальные годы переходного этапа¹⁶⁴. Он отмечает, что в странах – кандидатах на вступление в ЕС была принята модель высокой степени социального обеспечения/налогообложения, а в других странах, в частности, в СНГ, – модель низкой степени социального обеспечения/налогообложения. Утверждается, что, несмотря на все пороки ее осуществления, первая модель доказала свое явное преимущество, в то время как модель низкой степени социального обеспечения серьезно затормозила реструктуризацию предприятий во многих странах с переходной экономикой. Однако Боери непосредственно не рассматривает вопрос о реальных вариантах выбора, в том смысле, что страны СНГ, возможно, просто не могли выбрать модель высокой степени социального обеспечения, будучи не в состоянии организовать поступление налоговых средств в достаточных объемах. Поэтому в силу политических обстоятельств эти страны вполне могли быть вынуждены развивать модель низкой степени, несмотря на ее (известные) пагубные последствия. Если это так, то сразу же открывается обширное поле

для исследовательской работы по изучению вопроса о том, как страны, изначально оказавшись в ловушке столь неудачной модели, могут найти пути выхода с достижением оптимального равновесия. Такая работа по своим масштабам выходит далеко за ограниченные рамки данного документа.

с) Институциональная модель ЕС

Боери также касается аспектов вступления в ЕС и реальной весомости всего этого процесса, который оказывает серьезное влияние на институциональный акцент нашего обсуждения¹⁶⁵. Что касается стран – кандидатов на вступление, то уместно спросить, соответствуют ли институты и практика, которые они внедряют, постепенно все в большей степени примыкая к *нормам Сообщества*, уровню их развития на настоящем этапе. В связи с невступающими странами можно поставить вопрос о том, обеспечивает ли некая "модель ЕС" концепцию институциональной структуры для экономики рыночного типа, которая заслуживает более широкого распространения – отчасти в силу того, что эта готовая и работающая модель, отчасти поскольку ее принятие снижает неизбежно высокие в противном случае издержки переосмысления всех аспектов институциональной структуры, а отчасти и в силу той практической причины, что принятие этой модели может способствовать развитию торговли и других экономических связей с ЕС.

Эти аргументы важны для обеих групп стран, но для стран-кандидатов решающим аргументом в пользу принятия *норм ЕС* должны быть политический довод о том, что принятие этой модели содействует окончательному переключению этих стран на западную систему союзов. К настоящему времени только Чешская Республика, Венгрия и Польша уже вступили в НАТО и являются членами ОЭСР. Таким образом, для всех 10 стран-кандидатов вступление в ЕС явится очень важным шагом; поэтому жаль, что процесс вступления оказывается столь длительным, и в ходе переговоров часть стран занимает лидирующее положение (Чешская Республика, Эстония, Венгрия, Польша и Словения), а остальные (Болгария, Латвия, Литва, Румыния и Словакия) сильно отстают в плане соответствия Копен-

¹⁶² P. Hare, "Trade policy during the transition: lessons from the 1990s", *The World Economy*, Vol. 24, No. 4, April 2001, pp. 483-512.

¹⁶³ J. Brown and J. Earle, *Competition and Firm Performance: Lessons from Russia*, CEPR Discussion Paper, No. 2444 (London), May 2000.

¹⁶⁴ T. Boeri, *Structural Change, Welfare Systems and Labour Reallocation* (Oxford, Oxford University Press, 2000).

¹⁶⁵ Ibid.

гагенским критериям для присоединения и еще в большей степени – в плане конкретного соблюдения *норм Сообщества*. Но если вступление в ЕС имеет для этих стран политическое значение, это событие, несомненно, должно произойти и, вероятно, произойдет. Вместо этого мы в настоящее время наблюдаем в Брюсселе трудоемкие раунды сложных переговоров по отдельным элементам *норм ЕС*, большинство из которых, по-моему, можно было бы безболезненно обсудить после вступления этих стран.

Как справедливо подчеркивает Боери, постоянное затягивание вступления снижает доверие к "проекту" ЕС в странах с переходной экономикой и может подорвать или отсрочить стремление этих стран к проведению соответствующих институциональных реформ, тем более что они являются сложными и дорогостоящими. Институциональные структуры ЕС разрабатывались в расчете на группу сравнительно развитых экономик с высокими доходами, привыкших к устойчивому, но довольно медленному экономическому росту. Однако для стран с переходной экономикой, стремящихся догнать более развитые страны за разумный период времени, немалая доля комплекса *норм Сообщества* наверняка может им и не подходить. Наиболее очевидным является экологический компонент ввиду его высоких издержек, но и во многих других случаях институциональные механизмы и политика ЕС весьма сложны и будут эффективно работать лишь при наличии хорошо подготовленного персонала, в достаточной мере свободного от коррупции¹⁶⁶. На деле для значительной части региона с переходной экономикой более эффективной для заинтересованных стран была бы более простая политика с лучшими перспективами надлежащего осуществления.

¹⁶⁶ Некоторые из направлений политики и рекомендаций ЕС в отношении регулирования работы коммунальных служб, например электроснабжения или телекоммуникаций, хороши в теории, но рассчитаны на сильное, авторитетное правительство. Там, где этого нет, потребуются, вероятно, совершенно иные подходы.

ЗАМЕЧАНИЯ УЧАСТНИКОВ ОБСУЖДЕНИЯ ПО ДОКЛАДУ ПРОФЕССОРА ХЭЙРА

3.А Даница Попович

И первое, и окончательное мое впечатление от этого доклада совпадают: профессор Хэйр представил нам масштабное, всеобъемлющее и весьма полезное руководство по теории, политике и возможным результатам институциональных преобразований в странах с переходной экономикой.

Мне хотелось бы изложить следующие замечания.

Понятия и определения

Без ответа в данном случае остался вопрос о том, каковы же движущие силы институциональной реформы? Однозначного ответа не было дано ни в данном докладе, ни во многих других работах по этой тематике. По-видимому, эти движущие силы до сих пор остаются тайной: мы знаем больше о грунте планеты Марс, чем о процессе развития институтов.

Кроме того, понятие институтов как общественного блага представляется достаточно убедительным. Однако недостаточное предложение рынком необходимых институтов вряд ли укладывается в эту теорию. В частности, само государство фактически представляет собой институт, создание которого продиктовано рынком. Согласно договорной теории государства Бьюкенена¹⁶⁷ и постулатам Хайека о естественном порядке¹⁶⁸, государство было создано совместными действиями различных агентов и главным образом в ответ на требование рынка. Это явно противоречит утверждению профессора Хэйра о недостаточном предложении институтов (как общественного блага).

Возвращаясь к более прагматическим аспектам, мы обнаруживаем, что, когда государство принимается за создание институтов, никто не может быть уверен в том, что сделает оно это нужным образом. основополагающий вопрос состоит в том, какой стимул побуждает государство к созданию надлежащих институтов — политический, в основе которого лежит, например, улучшение отношений с ЕС, или же это экономический прогресс? Связь между эффективными институтами и высокими экономическими показателями обычно не очень тесна. Здесь наблюдается существенный разрыв во времени, и прогресс не может материализоваться за период

полномочий одного правительства. Кроме того, вновь не ясен вопрос о движущей силе. Наконец, имеется достаточно доказательств возможной связи неудачной институциональной реформы (или отсутствия реформы) с низкими экономическими показателями. Ключевое значение имеет вопрос о том, что побуждает правительство дать толчок институциональной реформе, учитывая, что ее результаты станут ощутимыми лишь спустя некоторое время. Что же произошло в тех странах, где дела пошли хорошо, и что не произошло в остальных?

Наконец, несомненно, экономическая деятельность при отсутствии институтов может иметь разрушительные последствия. Обеспечение правоприменения дает существенную экономию масштаба, и, соответственно, частное правоприменение наряду с его необъективностью сопряжено еще и с весьма крупными издержками. Однако действие механизма разрушения не выяснено. Происхождение сицилийской мафии является гораздо лучшим примером частного правоприменения, чем сегодняшняя Россия. Так, в соответствии с анализом Андерсона¹⁶⁹ можно различить три вида мафии. Случай Сицилии является ярким примером возникновения мафии в условиях безвластия в регионе, отошедшем от государственной власти к частным средствам защиты собственности и обеспечения порядка. Российская мафия, напротив, возникла скорее при чрезмерно бюрократической власти, нежели при отсутствии институтов, когда государственные структуры и должностные лица распоряжаются распределением ресурсов и вступают в легальный бизнес, иногда при содействии преступных группировок. Только этнические мафиозные структуры в автономных районах России следуют сицилийской схеме¹⁷⁰. По сути, этот вопрос не выходит за рамки проводимого в данной работе исследования уже потому, что он подразумевает реструктуризацию государственного бюрократического аппарата и перестройку институтов посредством принудительного соблюдения новых правил. Опыт Сербии может служить убедительным примером неудачных решений в борьбе против мафии импортеров нефти (также возникшей на почве чрезмерной бюрократии) в форме введения государственной монополии на нефтяной импорт. В

¹⁶⁷ J. Buchanan and G. Tullock, *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy* (Michigan, Ann Arbor, 1962).

¹⁶⁸ F. von Hayek, *The Road to Serfdom* (London, Routledge, 1944).

¹⁶⁹ A. Anderson, "Theories of the state and the origin of criminal organizations", в G. Fiorentini and S. Peltzman (eds.), *The Economics of Organized Crime* (Cambridge, Cambridge University Press, 1995).

¹⁷⁰ Американская мафия берет начало в регулировании нелегальных рынков.

частности, было более вероятно, что подобный шаг скорее приведет к появлению новой мафии (типа российского "Газпрома"), нежели к уничтожению предыдущей.

"Умеренная степень конкуренции"

Любопытным представляется понятие "умеренной степени конкуренции". Единственная проблема – очень трудно определить ее критерий. Какую степень конкуренции можно считать "чрезмерной"? Подобные попытки не предпринимались даже в области теории, не говоря уже о практике. Другая проблема – более нормативного плана – связана с тем, что автор говорит о негативных последствиях чрезмерной конкуренции.

Одна концепция состоит в том, что "чрезмерная конкуренция" вредит экономическому прогрессу страны с переходной экономикой, другая – что чрезмерная конкуренция не благоприятствует экономической реструктуризации предприятий. Эти концепции не тождественны. Вполне понятно, что жесткая конкуренция не способствует реструктуризации предприятий, поскольку новички скорее подтолкнут старую фирму "к выходу", нежели дадут ей время на реструктуризацию. Однако ход событий вполне соответствует жесткой конкуренции – выбыванию менее эффективных компаний и вступлению более эффективных, что вполне закономерно. Почему чрезмерная конкуренция вредит экономическому росту – это остается тайной. Как профессор Хэйр указал в своей работе, Карлин и соавторы¹⁷¹ дают отчасти ключ к разгадке, отмечая, что чрезмерная конкуренция может i) ограничить способность компаний финансировать необходимые капиталовложения (совершенно непонятно как с позитивной, так и с нормативной точки зрения) и ii) может исказить сигналы рынка, на которые ориентируются предприятия (еще менее понятно). Оба эти вывода явно никак не связаны с теоретически здоровой концепцией деструктивной конкуренции, которую предлагает Баумоль¹⁷².

Микроэкономика

"Высокие темпы создания новых предприятий фактически имеют ключевое значение для успешного решения проблемы нерентабельных компаний". Хорошая мысль, хотя эвфемизм "успешное решение проблемы" следует заменить ликвидацией. Здесь важна последовательность действий: при отсутствии нерентабельных предприятий или при наличии у правительства желания так или иначе сохранить эти предприятия у государства нет стимулов создавать благоприятные условия для проникновения новых компаний, и оно сосредоточится на различных путях

поддержания предприятий "на плаву". С другой стороны, если компания терпит банкротство и множество работников оказывается не у дел, то власти (местные или центральные) заинтересованы в обеспечении благоприятного климата для новых фирм. Показателен пример фирмы "Чачак" в Сербии. Сначала эта крупная местная компания (комбинирующая военное и гражданское производство) обанкротилась, а затем была полностью уничтожена (и военное, и гражданское производство) в результате бомбардировок НАТО. Все ее работники оказались на улице, и единственным путем их трудоустройства являлось появление новых предприятий. Иными словами, местные власти были в высшей степени заинтересованы в проведении институциональной реформы для обеспечения благоприятных условий новым предприятиям¹⁷³. В любом случае задача правительства состоит в том, чтобы подчеркивать неизбежный характер высвобождения рабочей силы. И вновь вопрос о финансировании системы надежной социальной защиты без "мифа о ПИИ" или непосредственной иностранной помощи остается болезненным и нерешенным.

Миф о ПИИ и внутренние сбережения

Многие авторы не согласились бы с тезисом профессора Хэйра, касающимся мифа о ПИИ, но, помимо, его следует рассматривать очень внимательно.

Мое первое возражение заключается в том, что это утверждение не опирается на какие-либо данные или выводы в докладе. Данные могли бы подталкивать к отчасти иному заключению – тот или иной надежный путь реформ мог бы привлечь ПИИ, обеспечивая тем самым взаимное усиление этих двух факторов и способствуя увеличению сбережений, экспорту, экономическому росту и привлечению новых инвестиций.

Мое второе возражение продиктовано ключевым тождеством макроэкономического учета $(S-I) = (G-T) + (E-M)$. При сбалансированном бюджете и разумно низком дефиците внешней торговли (скажем, до 3–5 процентов ВВП) невозможно – по крайней мере, на начальном этапе – стимулировать рост привлечением внутренних сбережений, тогда как ПИИ (а не иностранные займы) вполне могут дать такой результат. Почему? Да потому, что они обеспечивают не только деньги (которые, впрочем, способствуют созданию "надежной социальной страховочной сети", пенсионных фондов, выправлению региональных диспропорций и т. п.), но и многое другое: i) технологии и ноу-хау, ii) опыт управления и iii) открывают экспортные рынки, которых не достает постсоциалистическим странам. Представляется, что ПИИ в этом отношении одновременно и неизбежны, и благотворны.

¹⁷¹ W. Carlin, S. Fries, M. Schaffer and P. Seabright, "Competition and enterprise performance in transition economies: evidence from a cross-country survey", University College London, mimeo, June 2000.

¹⁷² W. Baumol, "Entrepreneurship: productive, unproductive and destructive". *Journal of Political Economy*, Vol. 98, No. 5, 1990, pp. 893-921.

¹⁷³ И в этом случае – совершенно неожиданная институциональная подвигка: побочный положительный эффект налетов авиации НАТО.

Кроме того, в работе так и не поясняется, какой именно элемент сбережений должен возрастать. Из нее следует, что должны возрастать государственные сбережения, поскольку для макроэкономических целей сбалансирования бюджета "требуются стабильные, прогнозируемые и собираемые налоги". Кроме того, следуя весьма удачной мысли о том, что модель "высокое благосостояние/высокие налоги" превалирует над реструктуризацией экономики и предприятий, мы сталкиваемся с очередной проблемой. Так, это подразумевает: i) увеличение, а не сокращение государственных сбережений; ii) эффект вытеснения; и iii) уменьшение, а не рост внутренних инвестиций, что неминуемо влечет за собой сокращение частных сбережений, поскольку невозможно снизить потребление в масштабах, необходимых для проведения таких мероприятий. Если же правительство стремится к максимальному увеличению нормы сбережения любой ценой (что явно и предлагается в этой работе), то это приведет к необоснованному ущемлению нынешних потребителей. Нельзя ожидать поощрения устойчивого роста путем сокращения потребления, которое оказывается единственным источником наращивания сбережений.

Одна из проблем, связанных с увеличением частных сбережений, заключается в том, что банковские реформы требуют больших средств и времени, а внутренний банковский сектор испытывает дефицит как средств, так и доверия. Как показывает Хунья¹⁷⁴, банковский сектор привлекает значительные объемы ПИИ, особенно в последние годы. Кроме того, разница в нормах сбережений между ЕС и странами с переходной экономикой, которая, как указывает профессор Хэйр, примерно соответствует доле банковских активов в ВВП, составляет 60 процентов в странах переходного этапа и 250 процентов – в ЕС. Если же ПИИ – это миф, то, возможно, у стран с переходной экономикой вообще нет никакого выхода. К сожалению, в этой связи нельзя использовать опыт Азии (континента), Китая и Сингапура (города), прежде всего ввиду необходимости создания институтов по типу ЕС.

Мне кажется, что механизм является следующим: i) достойные доверия реформаторы все же привлекают ПИИ и тем самым уходят от "теоремы невозможности" наращивания государственных и частных сбережений любой ценой. Лишь затем ii) инвестиции обеспечивают рост, который стимулирует потребление, и только тогда iii) появляются предпосылки для возникновения и накопления частных сбережений. Таким образом, основным фактором для какой-либо страны является статус надежного реформатора, поскольку нет иного пути для привлечения ПИИ и, следовательно, нет другого пути для успешного преодоления переходного этапа.

Это полностью созвучно замечанию авторов о том, что "институты и политика, влияющие на указанные процессы, жизненно необходимы для экономического развития, и в сфере экономики нет ничего более важного". Как не важна и дилемма о том, являются ли ПИИ мифом или нет.

Далее, весьма верной представляется мысль о том, что странам, где возможности гражданской службы ограничены, не следует осуществлять сложную хозяйственную политику или защиту торговли. Элементарная законность явно эффективнее и проще в обращении. До настоящего времени это также соответствует политике, проводимой сербским (югославским) правительством, но ее результаты еще впереди.

3.В Ласло Чаба

Институты и социальный анализ

Пол Хэйр представляет умело подготовленный общий обзор как политических аспектов и результатов 12-летнего переходного периода, так и теоретических последствий этих спорных вопросов для более широкой теоретической перспективы экономического развития. Автор занимает среднюю позицию в международных дебатах о роли, соответственно, политики и институтов в обеспечении устойчивого развития в странах посткоммунистического мира и в менее развитых странах в целом. Если сторонники поствашингтонского консенсуса склонны выделять роль и ответственность директивных органов в качестве основополагающего критерия, то последователи теории "зависимости от прошлого" подчеркивают, что из "порочных кругов" в "благодетельные" смогут перейти лишь те страны, историческое и социальное наследие которых обеспечивает политические условия для практической реализации "оптимального набора мер". Если вывод Хэйра о том, что политика не работает без институциональных основ и, напротив, институты не могут подменить собой здравую политику и верно выбранную последовательность мер, можно поддержать, то его утверждение о том, что ключевая роль институтов признавалась изначально, представляется слишком смелым. Сначала дебаты действительно велись вокруг вопроса о том, должна ли (и если должна, то когда) политика предшествовать, замещать и дополнять институциональные мероприятия, проведение которых, как известно, требовало длительных периодов времени – не месяцев, а десятилетий. Одни современные аналитики отдавали приоритет политическим мерам, другие выделяли решающую роль построения институтов в обеспечении устойчивого и необратимого характера целесообразной политики (современный анализ в пользу первого

¹⁷⁴ G. Hunya, *Recent FDI Trends, Policies and Challenges in South-East European Countries*, The Vienna Institute for International Economic Studies, Research Reports No. 273 (Vienna), December 2000.

аргумента см. у Андерса Ослунда, в пользу второго – у Гжегожа Колодко и Жерара Ролана)¹⁷⁵.

В силу ряда причин спор на эту тему банализировать (даже задним числом) не следует. Во-первых, как доходчиво поясняет Хэйр, призывы к радикальной политике были нередко продиктованы недостаточным знанием обстоятельств и игнорированием условий практической осуществимости. С другой стороны, было бы трудно отрицать, что упоминания об институциональных мероприятиях и необходимости учета исторического наследия нередко звучали из уст противников всей системы радикальных преобразований и составных элементов того, что Хэйр относит к компонентам "прочной" политики¹⁷⁶. Вопрос о многообразии осуществляющих преобразования стран, справедливо выделенный в докладе, не всегда по достоинству оценивался и теоретиками, и политиками. Это может объясняться целым рядом причин. Однако, очевидно, присущее экономической теории стремление к обобщениям и опасение со стороны аналитиков и практиков политической сферы создавать новые барьеры во вновь реинтегрирующейся Европе, возможно, возобладала над неотъемлемыми чертами предмета нашего анализа. В результате из поля зрения фактически выпал вопрос о различии в стартовых уровнях и институциональном наследии стран посткоммунистического пространства. Это имело свои следствия, особенно в наименее развитых и распадающихся странах переходного этапа, где ключевой вопрос "провала" государства, справедливо выделенный Хэйром, даже не рассматривался в большинстве аналитических и политических трудов. Это тем более достойно сожаления, поскольку провал государства может являться и нередко является причиной провала рынка, которая, в свою очередь, приводит к еще более активному государственному вмешательству сомнительного качества и эффективности; убедительным примером такой модели является Россия¹⁷⁷, а также, вероятно, и другие страны СНГ и юго-восточной Европы.

Один из наиболее глубоких разделов работы посвящен неспособности государства создавать институты по своей воле и, напротив, нередко превратным последствием частных инициатив, подменяющих собой официальные институты. Это явно противоречит наивным убеждениям начала переходного периода, когда в состоянии эйфории, последовавшей за крушением "империи зла", появилось много теоретических изысканий о характере оптимальных институциональных мероприятий,

которые "следует избрать": некоторые проводили идею минимального государственного участия, имея в виду, что частная инициатива неминуемо породит лучшие альтернативные варианты. Изложенные Хэйром выводы отражают обе эти широко распространенные позиции и дают основания для более сдержанной оценки роли государственных институтов в обеспечении верховенства закона, транспарентности регулирования и самостоятельной эволюции того, что он определяет как "доверие", а другие называют неосязаемыми социальными факторами, – то есть тех элементов накопления капитала, которые обычно не представлены среди количественных переменных экономических моделей, но все же широко признаются (например, деловыми кругами) как играющие существенную роль в функционировании сформировавшихся и цивилизованных рынков.

По-прежнему не сложился и, возможно, никогда не сложится консенсус по вопросу о конкретной механике действия "благотворного круга", хотя другие регионы мира, где институты слабо развиты или отсутствуют, например в Африке, явили убедительные примеры функционирования "порочного круга"¹⁷⁸. При отсутствии фундаментальных институтов, таких как государственная монополия на применение насилия и наличие частной собственности, никакие природные ресурсы, земля, трудовые резервы или физический капитал не приведут к развитию, если стимулы к "хищническому поведению" будут перевешивать заинтересованность в накоплении и инвестировании. Именно это мы встречаем также и в теории провала государства, приводящего к провалу рынка. Но, вероятно, было бы чрезмерным ожидать от автора решений, выходящих за рамки общепринятой позиции, основанной главным образом (по крайней мере, косвенно) на концепции "патерналистского государства" или на приписывании административному аппарату и политическому руководству новых демократических режимов большего объема полномочий и возможностей, чем они реально могут иметь. То, что международные деловые круги и борцы за транспарентность осуждают как коррупцию, в традиционных обществах есть не что иное, как единственный путь поддержания государственных властей и работающих в них лиц путем создания и инициирования различных форм самофинансирования. То, что в привычных учебниках описывается как взятка, может в этих случаях быть эквивалентно прямым налогам или просто оплате труда и услуг, которые используются, но не вознаграждаются официальными государственными структурами. И, безусловно, отсутствие транспарентности полностью отвечает интересам тех, кто действует в таких обстоятельствах (по обе стороны прилавка), и не только из-за боязни преследования. Такие механизмы создают предпосылки и даже непосредственно порождают непроизводительную корыстную

¹⁷⁵ L. Csaba (ed.). *Systemic Change and Stabilization in Eastern Europe* (Aldershot, Dartmouth Publishing Co., 1991).

¹⁷⁶ См., например, K. Poznanski, "Post-communist transition as institutional disintegration: explaining the regional economic recession", *Acta Oeconomica*, Vol. 50, Nos. 1-2, 1999, pp. 1-36.

¹⁷⁷ V. Mau, "Russian economic reforms as seen by an insider". Royal Institute of International Affairs/International Economic Programme (London), June 2000; L. Csaba, "A decade of transformation: Russia and Hungary compared", в A. Brzeski and J. Winiecki (eds.), *A Liberating Economic Journey* (London, CRCE, 2000), pp. 99-139.

¹⁷⁸ P. Collier and J. Gunning, "Explaining Africa's economic performance", *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, No. 1, March 1999, pp. 64-111.

деятельность, объем которой в ряде развивающихся стран оценивается в 5–7 процентов ВВП в год¹⁷⁹.

Менее удивительно видеть, как эти явления возрождаются в посткоммунистическую эпоху. Проблема, главным образом, встает в связи с нормативной частью анализа, поскольку в научных трудах развивающимся странам обычно рекомендуется создавать сильное демократическое государство и сотрудничать с международными учреждениями и инвесторами. Если мы признаем, что основной причиной неудачи обеспечения устойчивого – или в большинстве случаев какого-либо – экономического роста в посткоммунистических странах является слабость государственной опоры для преодоления кризиса, по крайней мере с помощью традиционных "государственных" методов развития. Под этим углом зрения такие шаги, как законодательная инициатива президента Путина по введению частной собственности на пахотные земли, одобренная Думой в октябре 2000 года, или даже его поход против олигархов представляются целесообразными при условии, что они преследуют не только перераспределительные и дисциплинарные цели (как их толкуют многие аналитики). Однако действительность многих стран такова, что агрессивное государство необязательно является эффективным, а политическая активность зачастую используется в менее развитых странах для сокрытия неэффективности административного аппарата. Таким образом, вероятно, для поиска логически последовательного и практически осуществимого решения необходим второй барон Мюнхгаузен.

Размытость институтов не только ведет к "скупке" государства, но и, как следствие, порождает клановую экономику, где унаследованные или приобретенные властные полномочия используются для получения ренты и создания монополий, независимо от официального законодательства¹⁸⁰. Упомянутые выше теоретические основы позволяют убедительно объяснить немалую долю неэффективности деятельности предприятий после приватизации, а также причины, в силу которых традиционные механизмы, сформулированные в теореме Коуза, не являются доминантными в постсоциалистическом контексте. Таким образом, сходство для большинства населения до- и постпереходных властных структур и вытекающая нелегитимность новых механизмов – как демократического плюрализма, так и частной собственности, – вовсе не удивительны. Чем шире возможности для неформальной экономики и чем меньше мы можем – даже теоретически – провести разграничительную линию между официальным, полуофициальным и неофициальным секторами, тем меньше доверия вызывает двойственная политика, подобная той, которая была провозглашена, но не

осуществлена в Китае – концепция, которая с самого начала была спорной¹⁸¹. Любой дуализм, чтобы не потерять смысл, должен предполагать реально действующие правоприменительные механизмы для разделения различных секторов, отсутствие которых является эмпирически установленной основой всего сетевого подхода. Если ненадолго отвлечься на политические выводы, то вероятно, что "архимедову точку" для выхода из "порочного круга" развития действительно следует искать в укреплении элементарных коммерческих и финансовых видов деятельности, спонтанно зарождающихся при наименьшем уровне развития, при условии, что органы государственной власти преднамеренно их не вытесняют¹⁸². С опорой на этот эволюционный процесс и приоритетный подход также и в государственном строительстве могут быть заложены первые основы государственного управления и демократии. Это, в свою очередь, может стать отправным пунктом развития экономики по "благодетельному кругу" (подробнее об этом ниже). Однако в посткоммунистическом контексте вопрос заключается в том, могут ли общества, которые обычно рассматривают демократов как грабителей, а частную собственность – как результат хищнической политики, мыслить или "перевоспитаться" в духе, способствующем переходу на "благодетельный круг", или, скорее, в том, что они, вероятнее, надолго останутся в западне "порочного круга" – такой тезис в большей степени преобладает в общественных науках.

Критикуя слишком активные попытки первых лет переходного периода, Хэйр справедливо сожалел об игнорировании порядка приоритетов как в политических рекомендациях, так и в разработке политики. В отношении Стиглица он, по-видимому, принижает роль рынков капитала в странах с переходной экономикой; эту позицию раньше я разделял и сам. Полностью соглашаясь с необходимостью применения подхода "снизу вверх" в процессе создания институтов и осуществления политики с переходом от простого к сложному, трудно себе представить, каким иным способом можно обеспечить приток капитала в банковский сектор, как можно укрепить авторитет регулирования и в целом – как средства, технология и управление могут быть обеспечены для крупных, определяющих вложений, если не с помощью иностранных денег, иностранных собственников и готовых, то есть апробированных и надежных, законодательных норм. Чем больше мы соглашаемся с аргументом о том, что необходимы не только высокие нормы инвестирования, но и эффективная система выделения средств, что банки и другие посредники играют жизненно важную контрольную роль в микроэкономической

¹⁷⁹ J. Bhagwati, "Directly unproductive profit-seeking activities", *Writings on International Economics* (Delhi, Oxford University Press, 1998).

¹⁸⁰ L. Bruszt and D. Stark, *Post-socialist Pathways* (Cambridge, Cambridge University Press, 1998).

¹⁸¹ O. Bogomolov (ed.), *Market Forces in Planned Economies* (Basingstoke, MacMillan, 1989).

¹⁸² P. Bauer (1992), "Subsistence, trade and exchange: understanding developing economies", переиздано в J. Dunn, S. Hanke and A. Walters (eds.), *The Revolution in Development Economics* (Washington, D.C., Cato Institute, 1998), pp. 275-284.

реструктуризации и отборе проектов, тем выше мы оцениваем роль прямых иностранных капиталовложений, иностранной собственности и – не в последнюю очередь – важнейшую роль рынка капитала. Он действует одновременно и как дисциплинирующий механизм, препятствующий неосмотрительному расширению, и как децентрализованный механизм, позволяющий коммерческим предприятиям осуществлять мобилизацию средств независимо от того, что правительство считает целесообразным распределением фондов. Чем в большей степени крупные фирмы могут выходить на международный уровень как реципиенты и инвесторы, тем вероятнее, что рыночная система отбора примет реальные очертания. Кроме того, чем больше средств компании могут получить за границей, тем в меньшей степени отставание внутренних финансовых посреднических механизмов и все полученные в наследство проблемы, рассмотренные в модели "порочного круга", сдерживают их развитие. Если наиболее крупным компаниям удастся освободиться от влияния этих факторов, как это, по-видимому, произошло в Венгрии в 1993–2000 годах, тем выше внутренний потенциал экономического роста. Все более масштабное использование ими внешнего финансирования даст им возможность обеспечить рост раньше, чем будут решены все их проблемы внутри страны. Их рост может задать тон для остальных, а внедрение ими международной деловой практики способно облечь в цивилизованную форму традиционную местную деловую практику. Немаловажно и то, что если внутренний рынок капитала с самого начала волеется в международный рынок, то контрольная функция стандартов, требований о раскрытии данных и многих других элементов эффективной деловой практики, по всей вероятности, получит распространение и будет играть доминирующую роль раньше, чем это произошло бы, если бы пришлось учиться на своем опыте и изобретать все это заново.

Чем больше мы соглашаемся с аргументом автора о решающей роли реакции на уровне предприятий и микроэкономических основ устойчивого роста, тем больше возражений вызывает у нас его скептицизм в вопросе о роли прямых иностранных инвестиций. Он, конечно, прав, называя их мифом, если говорить о том, что иностранцы подменяют собой внутренних владельцев сбережений. Однако ПИИ задают темп и служат ориентиром и даже индикатором скорости и глубины преобразований как на макроуровне¹⁸³, так и на уровне микроэкономической перестройки¹⁸⁴. Суть не в объеме сбережений, который можно отвлечь от потребления, а в наличии сильных собственников, новых технологий и присоединении к системе глобального разделения труда между компаниями; это – одно из предварительных условий выхода на рынки

более передовых товаров и услуг. Я, бесспорно, разделяю точку зрения автора о том, что высокие нормы сбережения являются важнейшей предпосылкой для стабильного роста, и общая политика действительно должна быть ориентирована на удовлетворение этого требования (хотя это легче сказать, чем осуществить, особенно в связи с выборами). Но имеет значение и объем ПИИ: если рассмотреть пример Китая, который ежегодно вливает в бедную экономику 40–45 млрд. долл. ПИИ, то он, естественно, отнюдь не irrelevantен для финансирования роста.

В целом я склонен согласиться с предложенным автором анализом микросов основ макроэкономических показателей и с тем акцентом, который он ставит на вступление и выбытие предприятий как на важнейший фактор успеха. Я бы, пожалуй, добавил сюда роль нетворческой, стандартной международной отчетности на макро- и микроэкономическом уровнях для банков и корпораций. Вывод Хэйра тем более актуален, особен-

¹⁸³ L. Csaba, "Commonalities and differences in transition", в K. Maenicke (ed.), *Zehn Jahre Wende in Osteuropa* (Frankfurt, Verlag Lang, 2001).

¹⁸⁴ G. Hunya (ed.), *Foreign Direct Investment and Restructuring in Eastern Europe* (Cheltenham, Edward Elgar, 2000).

но с учетом прошлого опыта, что один из наиболее политизированных споров в Венгрии в 1992–1994 годах разгорелся вокруг критики якобы слишком жестких положений о выбывании предприятий и чрезмерно строгого применения международных стандартов отчетности, что привело к крушению ряда крупнейших банков. Теперь, спустя десятилетие, ясно, что откладывание процесса очищения рынка или попытки заменить этот процесс крупными оздоровительными программами государственных структур во всех странах ни к чему не привели.

Наконец, я бы не был столь "евроскептически" настроенным, как британский автор, в вопросе о введении *норм ЕС*. Если коротко, то по сути своей многие из них в целом соответствуют внутренним/глубинным задачам экономик переходного этапа, особенно в центральной Европе. Действительно, мы, вероятно, можем судить о том, что 10-процентный или более высокий уровень инфляции – это не очень хороший показатель, или что 5–7-процентные реальные банковские ставки, вероятно, слишком высоки, или что экологические нормы должны были внедряться еще до крушения коммунизма. Однако организационная система в большей степени отвечает здравому смыслу, если ее привносит какой-либо мощный и уважаемый партнер. Таким образом, в этом отношении я согласен с мнением автора о том, что вступление в ЕС является политически выгодным. Было бы интересно рассмотреть и многие другие аспекты этой поистине насыщенной и информативной работы. Очевидно, основной вопрос заключается в том, какого мнения нам следует придерживаться о способности обществ к усвоению нового и на какой основе мы можем строить свои суждения. По-видимому, здесь больше ответов, чем вопросов. Полная неспособность к обучению ведет к модели "порочного круга", хорошая восприимчивость к знаниям является косвенным аргументом в пользу первой волны кандидатов на вступление в ЕС. Однако главный вопрос – почему одна страна более способна осваивать новое, чем другая, или почему отдельные периоды развития этой же страны более благоприятны для проведения эффективных реформ, чем другие, – остается в значительной степени открытым, несмотря на бесспорную способность учиться, которой обладают отдельные лица.

