

Двадцать лет российской трансформации. ОБЩЕСТВО ПЕРМАНЕНТНОГО ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЯ: РОЛЬ РЕФОРМ

Автор: В. М. ПОЛТЕРОВИЧ

По оценке А. Мэддисона [Maddison, 1995], в 1913 г. российский душевой ВВП был равен 28% американского, через 90 лет соотношение немного уменьшилось, составив около 25%. Подобная экономическая динамика, несмотря на все своеобразие России, отнюдь не является исключением. Скорее наоборот, исключениями оказываются те страны, которым за несколько десятков лет удалось из развивающихся стать развитыми. Среди них - Португалия, отчасти Греция, восточноазиатские "тигры". Китай и ряд богатых ресурсами держав (Кувейт, Саудовская Аравия, Ботсвана) сумели существенно сократить разрыв. Не преуспела ни одна из стран Латинской Америки, а большинство африканских экономик в последние полвека лишь увеличили отставание.

Этот факт кажется парадоксальным. Современные технологии производства и менеджмента доступны, современные экономические и политические институты успешно опробованы в четырех десятках стран. Казалось бы, ничто не мешает заимствовать их, преобразуя развивающиеся экономики по испытанным образцам. Почему же многочисленные модернизационные программы столь редко оказываются успешными?

Неудачи модернизации - предмет многочисленных исследований. Соответствующие теории можно разделить на две большие группы. Некоторые авторы полагают, что причина кроется в политике Запада. Развитые страны принуждают развивающийся мир играть по своим правилам, которые позволяют развиваться, но не догонять [Chang, 2002]. Другая группа теорий видит причину в трудностях решения проблем координации, связанных с накоплением знаний, физического или человеческого капитала или качеством институтов (см. обзор в [Hoff, 2000]). Например, чтобы развивать передовые технологии, необходимы специалисты высокой квалификации. Их нет, поэтому передовые технологии не внедряются. Но коль скоро высокие технологии не используются в отечественном производстве, то нет и спроса на высококлассных специалистов, поэтому их не готовят.

Для того чтобы разорвать подобные "порочные круги", необходимо скоординировать усилия многих экономических агентов. Координация может осуществляться либо государством, либо гражданским обществом. Но в странах с низким уровнем благосостояния гражданское общество не развито, а государственные чиновники неквалифицированы и часто коррумпированы. При низком качестве институтов задача коорди-

Полтерович Виктор Меерович - академик РАН, заведующий лабораторией Центрального экономико-математического института РАН, председатель академического комитета Российской экономической школы.

нации неразрешима. А для улучшения качества институтов требуется координация (см. многочисленные примеры в [Полтерович, 1999; 2001^a]).

В "иерархии институциональных ловушек" указанный механизм занимает центральное место: чтобы проводить реформы, улучшающие институты, нужно располагать достаточно хорошими институтами. Будучи сформулирован, данный тезис выглядит почти очевидным. Необходимо, однако, понять, какие механизмы поддерживают этот порочный круг, почему странам "экономического чуда" удалось вырваться из него, в то время как подавляющему большинству развивающихся экономик это оказывается не под силу.

В развитом обществе имеются многочисленные формальные и неформальные организации, цель которых - присвоение уже распределенных ресурсов или изменение правил их распределения. К ним относятся различные группы давления, например объединения потребителей, союзы промышленников, профсоюзы, а также преступные группы. М. Олсон в своей книге "Возвышение и упадок народов" назвал их перераспределительными коалициями [Олсон, 1998]. Он показал, что деятельность перераспределительных коалиций препятствует инновационной активности в зрелых экономиках и, таким образом, замедляет экономический рост. Работа Олсона идейно близка к теории присвоения ренты, ставшей за последние четверть века важным направлением экономического анализа (см. [Krueger, 1974]).

В ряде статей [Полтерович, 1999; 2001^a; 2002] я использовал подход Олсона-Крюгер для объяснения трансформационного спада, демонстрируя на отдельных примерах, что реформы, проводившиеся в бывших социалистических странах, стимулировали перераспределительную активность, связанную с высокими издержками¹. Настоящая статья посвящена развитию этого тезиса. Я постараюсь показать, что, вопреки установившимся представлениям, господствующие подходы к реформированию экономики способствуют закреплению относительной отсталости, а возможный выход из "ловушки институциональной отсталости" состоит в рациональном сочетании институциональных реформ и политики стимулирования экономического роста. Начнем с уточнения основных понятий.

Перераспределительная активность и перераспределительные коалиции

Под перераспределительной активностью понимается деятельность, направленная на изменение пропорций присвоения производимого продукта без улучшения его качества или увеличения объема. Говоря о перераспределении, я имею в виду, что исходная система распределения благ фиксирована и обеспечивается "нормальной" деятельностью экономических агентов.

Перераспределительная активность может осуществляться индивидами или организованными группами. К ней относятся различные формы захвата прав на получение прибыли: вытеснение конкурентов, борьба за лицензии, лоббирование законов, выгодных группе, коррупция, уход от налогов, воровство. Как видно из этого (неполного) списка, она может быть как легальной, так и "теневой". В западной, а в последние годы и в российской литературе перераспределительную активность часто отождествляют с присвоением ренты (*rent seeking*), используя этот термин в его расширенном толковании. Я предпочитаю применять его лишь тогда, когда речь идет о перераспределении доходов, возникающих в результате привилегированности позиций соответствующих экономических агентов. Впрочем, в большинстве случаев эти термины действительно синонимичны.

Перераспределительная активность необязательно вредна. Так, коалиция может добиваться распределения, более справедливого с точки зрения общества, защищая инте-

¹ Тот факт, что реформы могут приводить к интенсификации процессов присвоения ренты, подчеркивался в работе [Gelb, Hillman, Ursprung, 1996].

рессы малоодоходных групп или будущих поколений. Однако перераспределение всегда требует издержек.

Любая форма конкуренции предполагает затраты ресурсов на захват и отстаивание конкурирующими агентами определенных позиций или прав, позволяющих извлекать прибыль. Назовем их *издержками состязания*. Нередко эти издержки связаны с переходными процессами и существенно уменьшаются в равновесии. Приведу некоторые примеры.

При ценовой конкуренции фирма тратит ресурсы на изменение цен, чтобы не позволить конкурентам увеличить объем продаж за ее счет. В случае дуополии один из двух агентов может попытаться временно снизить цену, чтобы, разорив конкурента, стать монополистом. Известно, сколь высоки и частные, и общественные издержки при ценовых войнах. Другой пример - конкурсы на замещение вакантных должностей или на получение государственных заказов. Это дорогостоящие мероприятия, причем расходы несут как организаторы, так и участники. Еще один пример: любой нарушитель закона вступает в состязание с правоохранительными органами и с членами общества, заинтересованными в предотвращении нарушений. Усилия по сокрытию и по обнаружению преступления влекут за собой общественные затраты - издержки состязания.

Однако в хорошо организованной, стабильной экономике серьезные экономические конфликты возникают сравнительно редко, благодаря выработанным - формальным и неформальным - нормам поведения. Антимонопольное законодательство делает бессмысленным вытеснение конкурентов с рынка. Фирмы предпочитают завоевывать потребителя, не вступая в ценовые конфликты, за счет дифференциации продукта и инноваций, повышающих качество потребления. Эффективная защита прав собственности делает для большинства членов общества невыгодными такие формы состязания, как воровство или грабеж.

Следует подчеркнуть, что даже на хорошо организованном конкурентном рынке издержки состязания не исчезают полностью. Рыночное равновесие предполагает гибкую реакцию на ценовые стратегии конкурентов, вход на рынок новых фирм и выход части старых, принуждение к выполнению антимонопольного законодательства и других норм "честной" конкуренции.

Развитие состязательных механизмов нередко сопровождается *эскалацией издержек состязания*. Типичный пример - взаимоотношения между государством и гражданами, стремящимися минимизировать уплату налогов. Налогоплательщики используют лазейки в налоговом законодательстве, государство ужесточает правила, налоговое законодательство усложняется. Состоятельные граждане вынуждены нанимать адвокатов для заполнения налоговых деклараций. Появляются специалисты по минимизации налогов, обслуживающие население и состязующиеся с чиновниками налогового ведомства, что ведет к дальнейшему усложнению налогового кодекса² ...

Обычно издержки состязания связаны с борьбой агентов за привилегии. Под привилегией понимают право на получение высокой прибыли. Это право может быть получено от государства либо возникает в результате стечения обстоятельств, благодаря которому занимаемая агентом позиция оказалась привилегированной.

Разницу между прибылью при наличии привилегии и "нормальной" прибылью при тех же расходах называют рентой, а деятельность, направленную на получение привилегии, - поиском ренты (*rent seeking*). Политическая борьба за места в парламенте, за занятие высших государственных должностей, лоббирование законодательных актов и оперативных государственных решений часто направлена на предоставление экономических преимуществ определенным социальным группам или фирмам, и, таким образом, она может рассматриваться как поиск ренты. Высокоодоходное рентоизвлечение

² Эскалация издержек состязания - результат положительной связи между издержками состязующихся агентов.

нередко создает основу для вторичного перераспределения в результате деятельности криминальных групп.

Переходная рента

Любая экономическая реформа приводит к изменению поля возможностей для хозяйствующих субъектов. Если возникают новые ограничения, то, очевидно, создаются и новые привилегированные позиции, что может интенсифицировать перераспределительную активность. Рентные доходы, связанные с процессом институциональной трансформации, называют переходной рентой [Полтерович, 1999]. При больших объемах переходной ренты может оказаться выгодным вложение значительных средств в ее присвоение. Борьба за ренту отвлекает людские и материальные ресурсы от процесса производства.

На первый взгляд, это не относится к либерализационным реформам: ведь либерализация ведет к ослаблению ограничений и, казалось бы, должна подавлять процессы перераспределения. Отсюда заключение: чем радикальнее реформа, тем меньше возможностей для присвоения ренты, тем эффективнее перестраиваются институты [Ос-лунд, 1996].

Эта точка зрения, доминировавшая в течение долгого времени, не вполне корректна, поскольку она игнорирует переходные процессы, порождаемые либеральными реформами. Отменяя ограничения, государство одновременно отказывается от поступающей к нему ренты. Она-то и становится предметом борьбы. Так, в России либерализация внешней торговли произошла в 1992 г., когда мировые цены на нефть и на цветные металлы были на порядок или даже на два выше внутренних. Ранее соответствующую ренту извлекало в основном государство. После освобождения внутренних цен началось их сближение с мировыми. Если бы процесс происходил мгновенно, то исчезла бы и рента. Однако в действительности реакция цен на институциональный шок длилась несколько лет. В течение этого времени контроль экспортных потоков был столь привлекательным объектом вложений, что инвестиции в производство потеряли всякий смысл. Громадные доходы перешли в руки тех, кто оказался в нужное время в нужном месте и преуспел в процессе поиска ренты. В еще большей мере этот феномен (доминирование доходности перераспределительной деятельности над доходностью производства) проявился в процессах приватизации.

На начальном этапе реформ практически во всех переходных экономиках наблюдался рост перераспределительной активности: увеличивалась доля теневого сектора, росли коррупция и преступность [Johnson, Kaufman, Shleifer, 1997; Hellman... 2000]. Становление рынка сопровождалось эскалацией издержек состязания - ценовой конкуренцией, ожесточенной борьбой за контроль над рынком, многочисленными захватами и поглощениями, ростом затрат на рекламу. Политические и экономические реформы в странах Африки и Латинской Америки также сопровождались интенсификацией процессов перераспределения³. Еще одним примером могут служить США, где быстрая демократизация в первой половине XX в. привела к возникновению коррупционной ловушки [Knot, Miller, 1987; Полтерович, 2004].

³ "Парадоксально, но именно демократическая оболочка... современной западной плутократии способствовала более или менее широкому проникновению ее элементов в Нигерию (в конце 50-х - начале 60-х годов) в ходе трансплантации вестминстерской модели государственно-правового устройства. Аналогичный процесс имел место в конце 70-х - начале 80-х годов, когда в этой стране утвердилась (правда, не надолго) президентская республика, копирующая соответствующий властный институт США..." [Гевелинг, 2001, с. 366].

Прямые издержки реформ

В последние сто лет реформы стали важнейшим способом институциональных изменений. Непрерывный процесс реформирования, то замедляющийся, то приобретающий невиданные ранее скорости и масштабы, стал формой существования развивающихся экономик. Реформы принято рассматривать как основной инструмент преодоления отсталости. Выше было показано, однако, что любая реформа таит в себе новые потенциальные возможности для перераспределительной деятельности, и стратегия реформы должна разрабатываться таким образом, чтобы их минимизировать. При плохих институтах, при отсутствии квалифицированной и некоррупцированной бюрократии найти приемлемое решение нелегко. **Нередко реформы становятся мотором перераспределительных процессов, отвлекая ресурсы от производства и не увеличивая эффективность их использования.** Вкратце их можно охарактеризовать следующим образом.

Существуют **прямые издержки реформ**, ибо реформирование, как правило, требует серьезных затрат на разработку плана, создание и адаптацию новых институтов. Кроме того, масштабные институциональные преобразования должны опираться на соответствующую инфраструктуру - систему вспомогательных и промежуточных институтов [Полтерович, 2001]⁴. Тем самым инициируется процесс перераспределения ресурсов, отвлекаемых от производства на институциональное строительство.

Реформы - это инструмент административной борьбы

Их результаты с трудом поддаются оценке. Несмотря на это, международные финансовые организации (МВФ, МБ, МБРР и т.п.) и правительства выделяют на их проведение крупные суммы. Это порождает "ненасыщаемое предложение реформ", подобное описанному Я. Корнай ненасыщаемому спросу на капиталовложения в плановых экономиках [Корнай, 1990]. Каждое ведомство стремится предложить свой план преобразований, не дожидаясь, пока его реформируют по какому-либо иному плану. Каждая партия инициирует и отстаивает варианты реформ, соответствующие интересам своих избирателей. Многочисленные лоббистские организации добиваются принятия поправок, выгодных тем или иным социальным группам. "Война на истощение" - так названа одна из хорошо известных моделей, описывающая процесс торга при отборе варианта реформ [Дрейзен, 1995]. Борьба за реформы не только истощает ресурсы соперничающих коалиций, но и оказывает негативное влияние на производство, увеличивая неопределенность и тем самым затрудняя инвесторам выбор рациональных направлений инвестирования.

Наконец, необходимо выделить **перераспределительные реформы**. Перераспределение - основная компонента целого ряда реформ. В первую очередь речь идет о национализации и приватизации. В процессах национализации 1917 - 1928 гг. и приватизации 1992 - 1997 гг. безграмотные и коррумпированные чиновники перераспределяли большую часть основных фондов России. Неудивительно, что эти преобразования потребовали огромных издержек. Спад производства, достигший к 1997 г. более 40% ВВП по сравнению с дореформенным 1991 г., был в значительной мере порожден шоковой приватизацией. Захват и "раздевание" предприятий, подкуп чиновников, "крышевание" и рэкет, убийства тысяч предпринимателей - все это было порождено поспешной реформой. Не стоит, как это иногда делают, относить все потери на счет залоговых аукционов. Чековая приватизация 1993 - 1994 гг. сопровождалась отчаянной борьбой трудовых коллективов за предприятия, которые они рассматривали как свою собственность. Фактически государство пыталось отнять предприятия у трудовых кол-

⁴ Вспомогательными называют институты, предназначенные для проведения реформы. Промежуточные институты - это переходные конструкции, позволяющие развивающимся экономикам постепенно "выращивать" современные институты.

лективов и передать внешним инвесторам [Полтерович, 1993]. Около трех четвертей коллективов одержали победу, доставшуюся им достаточно дорогой ценой.

Нельзя также не учитывать и процессы, связанные с реформами в социальной сфере, налоговой области и ряде других сфер. Все они содержат сильную перераспределительную компоненту и уже по этой причине интенсифицируют процессы рентоизвлечения.

Ошибки реформаторов и интенсификация перераспределительных процессов

Даже если реформа и не связана непосредственно с перераспределением, она может интенсифицировать процессы присвоения ренты, если при ее реализации допущены ошибки. Стратегия реформы должна выбираться так, чтобы не допустить высвобождения слишком больших объемов переходной ренты, в частности, необходимо предусматривать ее частичное присвоение государством. Однако реформаторы обычно не принимают во внимание необходимость сдерживания перераспределительных процессов (или даже сознательно стимулируют их, чтобы осуществить "мероприятие" любой ценой). К числу наиболее распространенных ошибок относятся: 1) неверный выбор момента реформ; 2) неверный выбор темпа реформ; 3) неверный выбор последовательности реформ; 4) недостаточная компенсация проигравшим; 5) неверная стратегия строительства новых институтов⁵. Рассмотрим их подробнее.

Неверный выбор момента реформ. Вопреки распространенному мнению, реформы в Польше, наиболее успешной из европейских стран с переходной экономикой, отнюдь не были "шоковой терапией". В течение первых двух лет реформ только 11% польских государственных предприятий подверглись коммерциализации или приватизации [Berg, 1994, p. 183]. В России за аналогичный период 62,5% всех предприятий и организаций оказались в частной собственности [Российский... 2001, с. 313]. В Польше правительство вначале выставило на продажу пять (!) предприятий, высокоприбыльных и руководимых квалифицированными менеджерами. Несмотря на это, оно столкнулось с серьезными трудностями, прежде всего с отсутствием достаточного спроса, и было вынуждено отменить планы быстрой приватизации.

В 1993 г., когда началась чековая приватизация, в России не было ни предпринимателей, способных приобрести предприятия, ни менеджеров, умеющих руководить ими в условиях свободного рынка, ни рыночной инфраструктуры. Снижению спроса на приватизировавшуюся собственность немало способствовали криминальная обстановка, продажность чиновников, отсутствие эффективного контроля за процессами приватизации. В результате независимые инвесторы отсекались от участия в чековых аукционах. Быстрая инфляция, радикальное изменение производственных пропорций, отсутствие сформировавшихся товарных рынков (не говоря уже о рынках капитала) не позволяли дать приватизируемым предприятиям сколько-нибудь обоснованную оценку. Неудивительно, что цена ваучеров быстро упала. Многие предприятия оказались недооцененными в десятки и сотни раз, так что их будущие собственники могли рассчитывать на огромные прибыли. В этих условиях приватизируемая российская экономика превратилась в арену ожесточенной борьбы трудовых коллективов, бюрократических, криминальных и полукриминальных группировок.

Была ли возможна менее затратная стратегия? Я склоняюсь к положительному ответу на этот вопрос. Приватизация должна была предшествовать коммерциализации. Начинать следовало с мелких предприятий после стабилизации цен. Приватизацию

⁵ Проблемы выбора момента, темпа и последовательности реформ рассматриваются в [Rodrick, 1996; Roland, 2000], там же обсуждается проблема компенсации проигравшим. Дж.Стиглиц указывает на отрицательные последствия преждевременной либерализации рынка капитала [Stiglitz, 2000]. Важность социальной политики для успеха реформ подчеркивается в [Blanchard, 1997]. Стратегии строительства новых институтов изучались в работе [Полтерович, 2001⁶]. Меня, однако, эти вопросы интересуют в связи с интенсификацией перераспределительной деятельности.

средних по размеру предприятий надо было отложить на 5 - 6 лет, как это сделала Польша, а гиганты сырьевого комплекса должны были оставаться в государственной собственности еще лет 20. Вложив средства и усилия, затраченные на приватизацию, в совершенствование управления государственными предприятиями, можно было избежать и спада в 40% ВВП, и проблем нелегитимности частной собственности, которые терзают нас до сих пор⁶.

Неверный выбор темпа реформ. Пример российской приватизации показывает, как неверный выбор момента и темпа реформ может стимулировать перераспределительную активность. Другой яркий пример - неверный выбор темпа демократизации.

При быстрой и всеобщей демократизации каждый гражданин получает в свое распоряжение право голоса - ресурс, который ему, как правило, совсем не нужен. Во-первых, потому, что он не знает, как им распорядиться по назначению. Во-вторых, потому, что не верит в возможность повлиять на политический процесс. Ответственное отношение к выборам возникает лишь на довольно высокой ступени развития гражданского общества. Не случайно в западных странах ограничения на право избирать и быть избранным демонтировались постепенно, в течение столетий [Chang, 2002]. Наличие у массы избирателей бесполезного для них ресурса, запрещенного к продаже, становится предпосылкой возникновения грандиозного коррупционного рынка, охватывающего все взрослое население страны. Если при отсутствии демократии и рыночной экономики существовала относительно небольшая прослойка коррупционеров-чиновников, а все остальное население было жертвой мздоимцев и лихоимцев, то в результате шоковой демократизации поставщиками услуг за взятки, мздоимцами оказываются миллионы простых граждан⁷. Рынок голосов и политического влияния становится основой политической системы, сверхзатратной и неэффективной. Если она достаточно развилась, вылечить ее чрезвычайно трудно. США, попавшим в коррупционную ловушку в результате быстрой демократизации в 30-х гг. XIX в., потребовалось около 70 лет, чтобы начать оздоровление общества [Knott, Miller, 1987; Полтерович, 2001⁶]. Во многих других странах быстрая демократизация вела к высоким издержкам, к разочарованию и авторитаризму⁸.

Неверный выбор последовательности реформ. Выше уже отмечалось, что либерализация внешней торговли, осуществленная в России в самом начале реформ, привела к масштабным перераспределительным процессам и значительным потерям. Потери могли быть значительно меньше, если бы отмена государственной монополии внешней торговли произошла после либерализации внутренних цен, установления внутреннего ценового равновесия и введения достаточно жесткого контроля за потоками товаров через границу. Кстати, еще в середине 1980-х гг. ряд авторов отмечали, что либерализация цен должна предшествовать либерализации внешней торговли (см. ссылки и обсуждение в [Bollard, 1992]).

Неверная социальная и промышленная политика: недостаточная компенсация проигравшим.

Важный аспект подготовки реформы - анализ того, какие группы экономических агентов выигрывают или проигрывают в результате ее осуществления. Даже

⁶ Основной аргумент сторонников шоковой приватизации состоит в том, что она существенно уменьшала риск восстановления прежней советской системы [Boyscko, Shleifer, Vishny, 1995]. Хотелось бы обратить внимание на то, что и эксперты, и, тем более, политики должны принимать во внимание предпочтения граждан, а не только свои собственные. Весьма правдоподобно, что подавляющее большинство россиян предпочло бы уменьшить общественные потери от приватизации ценой некоторого увеличения "риска возврата". На мой взгляд, этот риск в начале 1992 г. был незначительным.

⁷ Коррупция - распространение рыночного поведения на те сферы социальной и экономической жизни, где рыночные сделки запрещены законом. В ее основе - гипертрофия рыночных отношений. Поэтому рост коррупции характерен для тех стран, где легитимизация рынка произошла недавно и в массовом сознании границы рыночных отношений размыты.

⁸ Как показано в [Polterovich, Popov, 2003], демократизация ускоряет рост, если она осуществляется при достаточно высоком уровне законности, и тормозит его - в противном случае.

меньшинство, будучи ущемленным, нередко способно воспрепятствовать реформе или принципиально исказить ее идеи при практической реализации. Практика проведения реформ на основе президентских указов (как это имело место в России) или даже в результате парламентских процедур, но при сильной оппозиции редко приводит к успеху. Эффективная стратегия реформ должна предусматривать организацию диалога между представителями различных социальных групп для выработки решений, как можно более близких к консенсусу. Государство как инициатор реформ должно использовать рычаги социальной и промышленной политики для компенсации ущерба от реформ тем, кто оказывается в проигрыше. Хорошо продуманный управляемый процесс перераспределения воспрепятствует развитию стихийных перераспределительных процессов, ведущих, в частности, к формированию теневой экономики, росту преступности и связанных с гораздо большими издержками.

Одним из важных факторов успешной реструктуризации в Венгрии и Польше были высокие пенсии и пособия по безработице на начальных этапах реформ. Это облегчало смену менеджеров и сокращение персонала. Массовая и относительно безболезненная смена управленцев в Китае в результате административной реформы 1983 г. оказалась возможной благодаря впечатляющему перечню льгот, предоставленных отставникам: им сохранили доступ к правительственной информации, служебные машины и квартиры; они получили право на ежегодную тринадцатую зарплату; многие из них стали советниками новых назначенцев [Li, 1998]. В наиболее успешных странах Восточной Европы на начальных этапах реформ государство оказывало предприятиям значительную поддержку [Полтерович, 2001⁶].

Ошибочная стратегия строительства новых институтов - еще один типичный источник перераспределительных потерь. Прежде всего отмечу неверную стратегию трансплантации передовых институтов в чужеродную институциональную среду.

В самом начале реформ была введена пятиступенчатая система налогообложения физических лиц с максимальной ставкой в 35%. Правила были сконструированы по современному западному образцу. Однако налоговая инспекция находилась в стадии формирования, контроль доходов фактически отсутствовал, а заполнение налоговой декларации на десятке листов требовало значительного времени и незаурядной квалификации. Установленные тогда правила налогообложения способствовали активизации перераспределительных процессов, связанных с формированием теневой экономики.

Решение, принятое в 2001 г. о введении плоской шкалы с 13-процентной ставкой, должно было, по мысли законодателя, способствовать выходу состоятельных физических лиц и предприятий из тени. Однако эта мера не дала ожидавшегося эффекта. В 2002 г. отношение скрытой оплаты труда к ВВП, согласно данным Госкомстата, было таким же, как и в докризисном 1997 г. Зато стала расти дифференциация доходов. Индекс Джини после 2000 г. рос и в 2003 г. По данным Госкомстата, он составил 0,4; по данным Европейской экономической комиссии эта цифра близка к 0,5 и, следовательно, приближается к показателям латиноамериканских стран, где глубокое неравенство является одной из причин социальной нестабильности и низких темпов роста. Этот пример - еще одна иллюстрация того, насколько важно рациональное регулирование перераспределительных процессов⁹.

Циклы перераспределения

За последние сто лет Россия пережила две большие волны масштабного перераспределения. Первая из них, начавшаяся в 1917 г., включала три коротких цикла - военный коммунизм, нэп и завершение тотальной национализации в 1928 - 1933 гг. Казалось, что вторая волна закончилась в 1997 - 1998 гг. после приватизационных аукционов

⁹ Анализ ряда других примеров (закон о банкротстве, рыбные аукционы) содержится в [Полтерович, 2001⁶].

и финансового кризиса. Однако российская экономическая политика 2003 - 2005 гг. вновь носит явно выраженный перераспределительный характер. Парадоксально, что это относится и к "либеральным", и к "дирижистским" ее компонентам. Одна из центральных (хотя и скрываемых) идей этой политики - уменьшение государственных расходов - состоит, по сути, в перераспределении доходов между группами населения. Попытки увеличения эффективности государства не приводят к успеху. Административная реформа 2004 г. свелась к увеличению зарплаты чиновников без усиления требований к их квалификации и качеству работы. Пресловутый закон о монетизации льгот 2005 г. был направлен не только на сокращение субсидирования городского и железнодорожного транспорта и производства лекарств, но и на фактическое уменьшение объема льгот населению. Хотя планировавшиеся денежные компенсации в основном покрывали стоимость льгот, обязательства по их выплатам перекладывались на регионы, не располагавшие соответствующими средствами. Кроме того, неизбежные в будущем задержки при индексации денежных выплат должны еще сильнее сократить их реальную стоимость. Лишь этой скрытой целью можно объяснить стремление к тотальной монетизации, противоречащей и западному опыту, и интересам российского общества.

Поспешная приватизация добывающих предприятий при Б. Ельцине создала предпосылки для попыток национализации, предпринимающихся через 10 лет и приводящих опять-таки к потере эффективности.

Перераспределение лежит в основе всех планируемых ныне реформ, касаются ли они ЖКХ, образования или здравоохранения; предполагается, что повышение эффективности будет его следствием. Существенно более разумной альтернативой является поддержка развития эффективных институтов. Следует стремиться к тому, чтобы изменение пропорций распределяемых благ, если оно необходимо, сопровождалось бы увеличением эффективности и происходило за счет прироста производимого продукта. Если же перераспределение осуществляется на начальном этапе, то ожидаемого увеличения производства часто не происходит, и через некоторое время инициируется новый перераспределительный цикл.

Перераспределительные циклы, тесно связанные с реформами, - характерная черта эволюции многих развивающихся стран. Так, в Чили в 1970 г. значительная часть собственности была национализирована. Затем последовал этап приватизации 1974 - 1978 гг. В результате в 1970 - 1974 гг. чилийская экономика росла средним темпом 1,1%, а в 1975 г. разразился кризис, и объем ВВП сократился на 13,9%. Дальнейшая политика либерализации финансовых рынков и потоков капитала (вместе с фиксацией обменного курса и ухудшением условий торговли) привела к еще более жестокому кризису в 1980 - 1982 гг. [Laban, Larrain, 1995]. Лишь в 1990-е гг. чилийский ВВП рос относительно высокими темпами, в целом же успехи Чили за тридцатилетний период после С. Альенде, несмотря на значительную поддержку Запада, достаточно скромны.

Институциональные реформы и стимулирование роста

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

Каждый очередной виток реформ порождает надежды, но вместо опережающего роста эффективности приводит лишь к интенсификации перераспределительных процессов. После каждого нового периода преобразований экстраординарные источники переходной ренты постепенно исчерпываются, формируется новая элита, заинтересованная

ванная в сохранении нажитого богатства, а значит, в стабильности и законности. Создаются условия для восстановительного роста. Однако сформировавшаяся в результате подобных реформ система быстро исчерпывает свой потенциал и вновь оказывается неэффективной, не способной ни к саморазвитию, ни к адекватной реакции на внешние шоки. Она требует дальнейшего реформирования, что в свою очередь активизирует процессы перераспределения в ущерб росту производства. Таков механизм "ловушки институциональной отсталости", о которой говорилось в начале статьи. Те немногие страны, которым удалось вырваться из этой ловушки - Япония, Корея, Тайвань, послевоенная Франция, - не ограничивались институциональными реформами, а сочетали их с государственной политикой стимулирования роста.

Эта стратегия основана на том, что **зависимость между качеством институтов и экономическим ростом является двусторонней** [Полтерович, 2002; Балацкий, 2002]. В быстрорастущей экономике многие виды перераспределительной активности теряют свою привлекательность, производственные вложения оказываются более выгодными. Сокращается доля теневого сектора, уменьшается коррупция, лоббирование приобретает более цивилизованные формы. Меры по стимулированию роста - промышленная политика, индикативное планирование - создают поле для сотрудничества государства и частного сектора, способствуя укреплению взаимного доверия и улучшению инвестиционного климата. В результате происходит спонтанное улучшение институтов. Кроме того, в растущей экономике возникает возможность менять пропорции распределения национального продукта при повышении благосостояния всех социальных групп, что не обязательно связано с высокими издержками.

Экономическая политика должна быть направлена на поэтапное и сбалансированное достижение обеих целей: совершенствование институтов и стимулирование роста. Можно возразить, что при плохих институтах политика стимулирования роста имеет мало шансов на успех. С этим нельзя не согласиться. Да, промышленная политика рискованна, но если пренебрегать ею, то, как показывает опыт многих стран, шансов на сближение с развитыми экономиками не остается вовсе.

Опыт стран "экономического чуда"

Опыт тех немногих стран, которым во второй половине XX в. удалось из развивающихся стать развитыми, подтверждает мои выводы. После Второй мировой войны в Японии, Южной Корее, на Тайване сложились устойчивые политические режимы (опиравшиеся на американское военное присутствие), препятствовавшие интенсификации перераспределительной деятельности. В этих странах в течение десятков лет доминировала одна партия, процессы демократизации шли достаточно медленно и не вполне завершены до сих пор. Важно, однако, что при этом развивалось гражданское общество. Институциональные реформы и политика стимулирования роста неизменно дополняли друг друга.

Быстрый рост начался при относительно слабых институтах, их качество постепенно улучшалось. Для решения проблем координации правительства этих стран использовали весьма широкий спектр инструментов, включая индикативное планирование, льготные тарифы, частичное освобождение экспортных производств от уплаты налогов, создание государственных резервных фондов для покрытия непредвиденных потерь при экспорте, ускоренную амортизацию основного капитала, льготные кредиты, льготные тарифы на электроэнергию, накопление золотовалютных резервов, и т.п.¹⁰ Эта система эволюционировала в течение сорока лет, прежде чем стала полностью "рыночной", причем инструменты сменялись так, чтобы уменьшить влияние лоббиру-

¹⁰ "...сфера правительственного контроля в Японии, Корее и на Тайване была шире, чем в Латинской Америке и где-либо еще при политике импортозамещения" [Nayami, 1996, p. 21]. См. также [Nam, 1995, p. 168].

ющих группировок [Polterovich, Popov, 2003]. Тесное сотрудничество государства и бизнеса характерно для всех этих стран без исключения.

Основная цель настоящей работы - обратить внимание на то, что политика институциональных реформ (в том виде, как она проводилась и проводится в большинстве развивающихся стран) не позволяет решить основную задачу модернизации - сократить отставание от передовых экономик. Результат этой политики - циклическое повторение описанного выше процесса перераспределения, каждая периодическая компонента которого включает стадии реформирования, стабилизации и восстановительного роста.

Разумеется, ошибочные реформы - не единственная причина доминирования перераспределительной деятельности над производственной. Такая ситуация может возникнуть в результате спонтанного развития, экономического кризиса, политической нестабильности, войны или революции. В таких случаях реформы обычно прописывают в качестве лекарства. Выше было показано, почему его применение может вести не к улучшению, а к усугублению болезни.

Для того чтобы избежать потерь, связанных с активизацией перераспределительной деятельности, государство должно найти **рациональное сочетание институциональных преобразований и мер по стимулированию экономического роста**. Необходимо выбрать верный темп и последовательность реформ, сбалансированную социальную и промышленную политику. Особенно важно принять специальные меры по изъятию переходной ренты. Стимулирование роста должно основываться прежде всего на широкомасштабных совместных проектах государства и бизнеса, направленных на перевооружение отраслей. Однако авторитарное государство, как правило, неспособно к рациональному выбору, а быстрая демократизация так же, как и любая "шоковая" реформа, ведет к интенсификации перераспределительных процессов.

Выход из "дурной бесконечности" реформ и преобразование общества перманентного распределения в государство всеобщего благосостояния возможны лишь в результате редкого сочетания обстоятельств. Этот вывод подтверждается наблюдениями: во всех странах, добившихся быстрого долговременного роста, он был инициирован жесткими политическими режимами, достаточно сильными и устойчивыми для того, чтобы не следовать "модным" рецептам экономической политики, подавить избыточную перераспределительную активность и вместе с тем допустить становление гражданского общества. Каждая из этих стран сумела найти нестандартные институциональные формы, послужившие мотором развития на начальных этапах и опиравшиеся на особенности национальной культуры¹¹. Главная угроза для России - навсегда остаться обществом перманентного перераспределения, в котором "перераспределительная лихорадка" сменяется периодами стагнации, когда очередная правящая верхушка безуспешно пытается включить механизмы экономического роста или хотя бы сохранить *status-quo*.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Балацкий Е. В. Функциональные свойства институциональных ловушек // Экономика и математические методы. 2002. Вып. 3.

Гевелинг Л. В. Клептократия. М., 2001.

Дрейзен А. Почему откладываются реформы. Теоретический анализ // Экономика и математические методы. 1995. Вып. 3.

¹¹ Достаточно вспомнить кэйрецу и систему главных банков в Японии, чеболы - в Корее, индикативное планирование и необычное слияние государственного аппарата и бизнеса в Японии, Корее и на Тайване. Совершенно не соответствуют стандартам современного капитализма институциональная система и политика Китая, экономика которого растет средним темпом 10% в год вот уже более 20 лет.

- Корнай Я.* Дефицит. М., 1990.
- Олсон М.* Возвышение и упадок народов. Новосибирск, 1998.
- Ослунд А.* "Рентоориентированное поведение" в российской переходной экономике // Вопросы экономики. 1996. N 8.
- Полтерович В. М.* Институциональные ловушки: есть ли выход? // Общественные науки и современность. 2004. N 3.
- Полтерович В. М.* Институциональные ловушки и экономические реформы // Экономика и математические методы. 1999. Вып. 2.
- Полтерович В. М.* Перераспределительная активность и трансформационный спад // Эволюционная экономика: единство и противоречия теории и практики. Международный симпозиум, г. Пущино, 4 - 6 июня 2000 г. М., 2001^а.
- Полтерович В. М.* Трансплантация экономических институтов // Экономическая наука современной России. 2001^б. N 3.
- Полтерович В. М.* Экономическая культура и трансформационный спад // Экономика и математические методы. 2002. Вып. 4.
- Полтерович В. М.* Экономическая реформа 1992: битва правительства с трудовыми коллективами // Экономика и математические методы. 1993. Вып. 4.
- Российский статистический ежегодник. М., 2001.
- Berg A.* The Logistics of Privatization in Poland // The Transition in Eastern Europe. Vol. 2: Restructuring. Chicago, 1994.
- Blanchard O.* The Economics of Post-Communist Transition. Oxford, 1997.
- Bollard A.* New Zealand: Economic Reforms, 1984 - 1991. International Center for Economic Growth, ICS Press, San Francisco, 1992.
- Boycko M., Shleifer A., Vishny R.* Privatizing Russia. Cambridge (Mass.), 1995.
- Chang H. -J.* Kicking Away the Ladder. Cambridge (Mass.), 2002.
- Economic Survey of Europe. Economic Commission for Europe. United Nations. 2001. N 1.
- Gelb A., Hillman A.L., Ursprung H.W.* Rents and the Transition // Background Paper, World Bank Development Report. 1996.
- Hayami Y.* Toward an East Asian Model of Economic Development // The International Economic Association. Round Table Conference. The Institutional Foundation of Economic Development in East Asia. Tokyo, December 16 - 19, 1996.
- Hellman J.S., Jones G., Kaufman D., Schankerman M.* Measuring Governance, Corruption, and State Capture. Policy Research Working Paper. 2000. 2312.
- Hoff K.* Beyond Rosenstein-Rodan: The Modern Theory of Coordination Problems in Development // Proceedings of the Annual World Bank Conference on Development Economics. Washington, 2000.
- Johnson S., Kaufman D., Shleifer A.* The Unofficial Economy in Transition // Brookings Papers on Economic Activity. 1997. N 2.
- Knott J.H., Miller G.J.* Reforming Bureaucracy. The Politics of Institutional Choice. New Jersey, 1987.
- Krueger A.* The Political Economy of the Rent-Seeking Society. The American Economic Review. 1974. Vol. 64. N 3. June.
- Laban R., Larrain F.* Continuity, Change, and the Political Economy of Transition in Chile // Reform, Recovery, and Growth: Latin America and the Middle East. Chicago-London, 1995.
- Li D.* Changing Incentives of the Chinese Bureaucracy // AEA Papers and Proceedings. 1998. Vol. 88. N 2.
- Maddison A.* Monitoring the World Economy: 1820 - 1992. Paris, 1995.
- Nam Chong-Hyun.* The Role of Trade and Exchange Rate Policy in Korea's growth // Growth Theories in Light of the East Asian Experience. Chicago, 1995.
- Polterovich V., Popov V.* Stages of Development and Economic Growth. Manuscript. 2003.
- Rodrik D.* Understanding Economic Policy Reform // Journal of Economic Literature. 1996. Vol. XXXIV.
- Roland G.* Transition and Economics. Politics, Markets and Firms. Cambridge (Mass.), 2000.
- Stiglitz J.E.* Capital Market Liberalization, Economic Growth, and Instability. World Development. 2000. Vol. 28. N 6.