

Корень проблемы – неэффективность государства

© В.М. Полтерович

Я высоко оцениваю доклад академика А.Д. Некипелова, но, следуя сложившейся традиции, буду акцентировать внимание на тех положениях, с которыми я не вполне согласен. Одна из центральных проблем теории реформ – выяснение причин трансформационного спада. Является ли он результатом неверной макроэкономической политики или вызван ошибками институционального строительства? Я не думаю, что решить этот вопрос можно, ограничиваясь анализом ситуации в одной стране. Только сравнивая ситуации в разных странах, мы можем надеяться получить ответ.

К настоящему времени опубликовано (к сожалению, в основном на Западе) не менее полтора десятков эмпирических работ, посвященных этой проблеме. В ряде исследований строились регрессии, в которых зависимой переменной был темп роста или спада, а в качестве факторов брались различные макроэкономические переменные и характеристики качества институтов. Показатели качества конструировались на основе опросов или использования различных паллиативных показателей.

В целом ответ такой: коренной причиной спада является слабость институтов. В большинстве случаев макроэкономические переменные либо вообще выпадают из регрессии, оказываются незначимыми, либо значимы, но влияют не слишком сильно.

Основные акценты доклада А.Д. Некипелова соответствуют этим выводам. Он пытается проанализировать именно институциональную структуру экономического механизма, сложившегося в России.

Однако вывод о решающей роли институтов был получен с помощью регрессий, которые не учитывают особенности страны. Я бы все-таки не стал отрицать значимость макроэкономических ошибок для российской экономики, эти ошибки я определил бы как «сверхценность стабилизации цен».

Макроэкономическая политика исходила из того, что стабилизация цен совершенно необходима и более важна, чем что бы то ни было. Разумеется, инфляция – вещь сама по себе плохая, гиперинфляция – еще хуже. Последствия экспансионистской монетарной политики

изучались во многих работах, выводы весьма неоднозначны. Ответ на вопрос о том, является ли экспансионистская политика правильной и в какой мере ее следует осуществить, зависит от анализа конкретной ситуации.

Я глубоко убежден, что политика подавления инфляции любой ценой, которая проводилась в нашей стране правительством в течение многих лет, была глубоко ошибочной, что вред от инфляции скорее всего был бы меньше, чем вред от подавления инфляции за счет дискредитации самого правительства. Ведь стремясь сократить рост денежной массы, правительство отказывалось от своих обязательств, и в результате этого сложилась обстановка полного недоверия к правительственным решениям.

Поэтому я бы не стал, как это сделано в докладе, сразу же, изначально отметить влияние макроэкономической политики на производственный спад?

Ошибки институционального строительства можно анализировать по разным направлениям: приватизация, банковская система и т.д. Но две главные ошибки состоят, во-первых, в тезисе о том, что либерализация всегда ведет к росту производства, во-вторых, в неверной стратегии заимствования, трансплантации институтов.

Считалось, что заимствовать надо самые передовые институты из самых передовых стран. Наиболее привлекательным казался американский образец. Надо сказать, что это заблуждение все еще распространено и нанесет немало вреда, если не будет разоблачено. Сейчас, например, значительные средства расходуются для того, чтобы попытаться построить у нас ипотеку по американскому образцу. Не думаю, что это лучший вариант.

Нельзя не согласиться с докладчиком в том, что в результате приватизации у нас возникла крайне неэффективная форма собственности. Я пытался в нескольких своих работах

анализировать, в чем тут дело. Мне кажется, что корень проблемы в модели акционерного общества, управляемого работниками. Это порочная модель, которая диктует нестандартное поведение и со стороны менеджеров, и со стороны потенциальных инвесторов.

Что касается изъятия капитала менеджерами. Да, конечно, этот факт имеет место. Но я не думаю, что это единственная или даже главная причина спада. Ссылка на изъятие капитала не объясняет, почему именно имеет место падение производства, несмотря на избыток мощностей и трудовых ресурсов.

Я бы выделил два основных механизма, которые приводили к спаду в результате ошибок институционального строительства. Это прежде всего дезорганизация, о которой А.Д. Некипелов упоминает, но не в аналитическом разделе доклада, а в заключении. Принципы дезорганизации – это, в частности, и структурный шок, и разрыв хозяйственных связей между странами СЭВ, между регионами России, и т.д.

Второй механизм – это активизация перераспределительной деятельности, то, что называется в западной теории присвоением ренты.

Анализ показывает, что макроэкономическое регулирование, равно как и институциональные ошибки, способствовали усилению перераспределительной деятельности. В результате сейчас в экономической системе в России возникло низкоэффективное равновесие, складывающееся из множества институциональных ловушек.

Что это означает? Конечно, все недовольны тем, что произошло. Но при этом каждый агент, анализируя возможные стратегии, обнаруживает, что он уже действует оптимальным образом и никакие изменения для него в нынешней ситуации невыгодны, локально он находится в оптимуме. Как же тогда улучшить

ситуацию? Если каждый считает, что он действует оптимальным образом, и все понимают, что система работает неэффективно, нужна какая-то внешняя сила, которая бы исправила положение. Может ли этой силой быть государство?

И здесь мы приходим еще к одному вопросу. Верно ли, что наши беды происходят от того, что государство недостаточно активно вмешивалось в экономику, недостаточно активно регулировало экономические процессы? Я думаю, что это верно лишь отчасти. Это было бы так, если бы мы имели дело с «хорошим» государством, государством, которое способно, во-первых, планировать, во-вторых, осуществлять рациональные решения. Но вся беда в том, что мы имеем дело не только с неэффективным рынком, но и с неэффективным государством.

Это, на мой взгляд, и есть корень проблемы. И опять-таки для ее осмысления необходимо обратиться к опыту других стран. А опыт такой имеется. Почти каждая страна проходила соответствующий этап, в котором ситуация была если не в точности такая, как у нас, то в чем-то похожая.

В частности, в конце XIX – начале XX в. аналогичные трудности возникли в США. Бюрократия была неэффективной, процветала коррупция. Взятки на нью-йоркской таможне достигли невероятных размеров; по некоторым данным их сумма оказывалась сравнимой чуть ли не с ВВП всей страны. Возникло массовое движение, которое было направлено на реорганизацию системы. Это движение получило название «прогрессистского», оно объединяло целый ряд слоев общества. Целью этого движения были административные реформы.

Для того, чтобы выйти из порочного круга, нам нужно прежде всего изменить государство. Когда из уст правительственных деятелей мы слышим, что бесполезно проводить промыш-

ленную политику, выдавать кредиты, потому что все равно разворуют, я понимаю это так: они хотят реформировать все, что угодно, только не самих себя.

Та реформа, которая проводится сейчас, направлена на укрепление власти. А смысл настоящей административной реформы должен быть в том, чтобы сделать чиновника второго и третьего уровней квалифицированным, независимым от политических решений и достаточно обеспеченным. Именно эти требования и были выдвинуты прогрессистами США в конце XIX – начале XX в. Они ратовали за то, чтобы чиновник получал высокую зарплату и находился под жестким контролем, чтобы он обладал необходимым образованием, чтобы назначение на высокие чиновничьи должности было не платой за политическую активность, за принадлежность к той или иной партии, а результатом тщательного отбора, который принимал бы во внимание прежде всего квалификацию и репутацию кандидата.

Сейчас в Соединенных штатах и во многих других странах уволить чиновника второго уровня практически невозможно. Либо чиновник находится под защитой института так называемого «постоянного контракта», либо увольнение оговорено такими условиями, которые делают его возможным лишь в результате каких-то тяжких проступков.

Почему это важно? Это важно для того, чтобы политическая борьба не влияла радикальным образом на экономическую ситуацию, чтобы при перевыборах президента или губернатора люди не теряли стимулов к работе, чтобы квалифицированные чиновники могли обеспечить преемственность государственной политики.

Мне кажется, что Россия нуждается в общественном движении за административную реформу. Только в результате такого движения может появиться государство, которому насе-

ление будет доверять. Я думаю, что разработка плана такой реформы имела бы колоссальное значение в укреплении престижа государства. В результате оказалось бы возможным проведение тех мер, к которым мы и призываем, в частности, создание системы рефинансирования, проведение активной промышленной политики и т.п.