

*Г. Колодко,
директор Центра экономических исследований
трансформации, интеграции и глобализации
Академии предпринимательства и менеджмента
имени Л. Козминского (Польша)*

ИНСТИТУТЫ, ПОЛИТИКА И ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ

Несмотря на то что о предпосылках и перспективах экономического роста сказано, казалось бы, практически все, мы попытаемся вновь рассмотреть некоторые аспекты этого феномена, имеющего жизненно важное значение для функционирования и развития общества. Мы уделим особое внимание факторам роста и причинам расхождений между потенциальными и реальными темпами роста. В этой связи будут проанализированы отдельные вопросы, касающиеся взаимодействия, с одной стороны, структуры и функционирования институтов рыночной экономики, а с другой - политики, проводимой в их рамках, и эффективности ее инструментов с акцентом на последствиях для долгосрочной динамики производства.

Неизбежный рост

На определенном уровне зрелости экономические механизмы *делают долгосрочный экономический рост неизбежным*. Основная причина самоподдерживаемого характера роста - объективное желание производителей максимизировать прибыль, а потребителей - лучше жить. В долгосрочном плане эти цели нельзя достигнуть путем перераспределения остающегося на одном уровне национального дохода. Здесь требуется рост производства.

Подчеркнем, что политики, находящиеся у власти, должны активно содействовать росту, в противном случае, по крайней мере, в демократических странах они свои позиции со временем утратят. То же самое справедливо и для недемократических стран, где власть можно сохранять дольше, но тем глубже будет в конечном счете кризис политического руководства, при этом страна может быть ввергнута в пучину хаоса с катастрофическими последствиями для населения и экономики.

На таком фоне опыт постсоциалистических стран с переходной экономикой выглядит относительно обнадеживающим. Он показывает, что к власти можно прийти (или ее лишиться) через конституционно установленный период времени путем демократических выборов (как в Польше), но также и под сильным политическим давлением уличных протестов (как в Грузии в конце 2003 - начале 2004 гг.). Вместе с тем нельзя исключать того, что правительство может стремиться обеспечить экономический рост, но ему не удастся проводить эффективную политику, направленную на достижение этой цели.

Другой неблагоприятный сценарий может реализоваться, если экономическая политика (бюджетно-налоговая, денежно-кредитная, промышленная или торговая), проводимая правительством или независимым центральным банком, намеренно ориентирована на достижение иных приоритетных целей в ущерб экономической динамике, которая рассматривается как вопрос второстепенной важности. Иногда подобная политика оправдана, особенно если речь идет о восстановлении финансового и экономического равновесия. Но в других случаях, как было продемонстрировано в Польше в 1998-2000 гг. и еще более драматично в 1989-1992 гг., это означает смешение инструментов экономической политики с

ее целями¹. Безусловно (что неудивительно), сторонники такой политики придерживаются иной точки зрения².

Между тем вопрос об определении средств и целей в контексте изучения процессов развития заслуживает дальнейшего серьезного обсуждения. С чисто экономической точки зрения очевидно, что целью является обеспечение социально-экономического развития, включающего и экономический рост *per se*. Такие категории и процессы, как бюджет, инфляция, приватизация, обменный курс, процентные ставки, налоги и т.д., служат просто инструментами, способствующими достижению этой высшей цели. Их смешение в экономической политике может стоить довольно дорого. В более широком контексте (учитывая, что свобода и демократия - это независимые ценности) возникают дилеммы относительно того, что чему должно подчиняться. А. Сен заявил, что "свобода - не только главная цель развития, но и один из важнейших его инструментов"³. Это правильный подход, поскольку он делает акцент на положительной обратной связи между свободой и развитием. Но проблема заключается в том, что такая синергия проявляется лишь в долгосрочной перспективе.

Возможно ли (или иначе, стоит ли) подчинять свободу и демократию требованиям эффективной экономической политики и быстрого роста производства, который может дать важный результат - повышение жизненного уровня людей? Подобный подход доминирует, в частности, в Китае и Вьетнаме, где уже в течение многих лет проводится разумная политика развития в условиях довольно ограниченной демократии, но этого нельзя сказать об Узбекистане и Туркмении, в которых упомянутая политика отсутствует. А может быть, лучше пестовать свободу и демократию, даже если они препятствуют реализации эффективной политики, направленной на поддержание экономического роста? Подобная ситуация наблюдается, в частности, в Польше, где институциональная слабость молодой политической демократии и гражданского общества мешает проведению разумной, ориентированной на обеспечение экономического роста политики и негативно сказывается на функционировании с таким трудом созданных институтов рыночной экономики.

Мы сосредоточим свое внимание на темпах экономического роста, структуре прироста мирового производства, вопросах распределения результатов роста между различными группами населения, а также использования их для достижения разных целей. При этом необходимо учитывать региональный аспект создания и распределения дохода, поскольку политика (пере)распределения ВВП во времени и в пространстве скорее может вызвать недовольство, нежели сама по себе динамика производства. Иногда в период относительно быстрого роста возникает большое число социально-экономических проблем, что обусловлено усилением перераспределительных процессов. Недовольство кажущимся несправедливым распределением плодов роста может быть сильнее, чем в период более низких темпов роста, что способно негативно сказаться и на его долгосрочных перспективах. Несправедливое распределение дохода (или, точнее, его реального прироста) приносит вред не только с социальной точки зрения, но и по чисто прагматическим причинам, поскольку сдерживает повышение эффективности и экономический рост, обращаясь через некоторое время против тех, кто от него выиграл вначале.

Ожидания и реальность

Как свидетельствует мировой опыт, *ожидаемые темпы роста обычно превышают реально достигнутые*. Впоследствии это провоцирует нескончаемые научные и политические дебаты, а также социальное напряжение. Дело в том, что политики и экономисты стремятся убедить общество *ex ante*, что они могут достичь определенных целей, а затем, *ex post*,

1 Stiglitz J. Globalization and Its Discontents. N. Y. - London W. W. Norton & Company, 2002. (рус. пер.: Стиглиц Дж. Глобализация: тревожные тенденции. М.: Мысль, 2003)

2 World Economic Outlook 2000. Ch. III. Transition Experience and Policy Issues. Wash., DC, IMF, 2000.

3 Sen A. Development as Freedom. N.Y.: Alfred A. Knopf, 200, p.10.

переложить ответственность за свои неудачи или на других (политиков и экономистов), или на Божий промысел (слишком высокие или слишком низкие цены на нефть, кризис в России или Аргентине, завышенные или заниженные обменные курсы и т.д.). Только наиболее развитые страны сумели излечиться от этого специфического заболевания избыточного оптимизма, хотя, возможно, не навсегда, не везде и не полностью.

Таким образом, почти все ожидают более высоких темпов роста, чем заслуживают с учетом их настойчивости (или ее отсутствия), качества организации и управления, институциональной (не)зрелости и предвидения. Особенно заметным этот симптом был с самого начала переходного периода в постсоциалистических странах, в которых ожидания относительно масштабов и темпов роста производства и потребления намного превосходили довольно скромные - как потом стало ясно - реальные результаты. Очевидно, только Китаю удалось избежать подобного разочарования, поскольку он сумел удваивать свой ВВП каждые десять лет, и недовольство здесь может быть связано лишь с распределением плодов этого роста и некоторыми внеэкономическими факторами, влияющими на функционирование китайского общества.

Конечно, периоду фундаментальных системных изменений, затрагивающих саму суть процесса постсоциалистической трансформации, присуща своя специфика. Многие явления, характерные для него, предсказать было очень трудно. Это может объяснить, пусть отчасти, огромный разрыв между излишне оптимистическими заявлениями и ожиданиями, с одной стороны, и реальностью - с другой. К сожалению, данный феномен еще недостаточно изучен, но можно предположить, что страны ЦВЕ и СНГ рассчитывали, что национальный доход у них после почти пятнадцати лет преобразований окажется вдвое больше реально достигнутого - в среднем на уровне примерно 1989 г. Отсюда следует вопрос о величине ошибки в сегодняшних предположениях. Не ожидают ли элиты и общество большего (и насколько) экономического роста в следующие 15 лет, чем они действительно смогут достичь?

Основания роста

Чтобы ответить на вопрос об источниках экономического роста на современном этапе структурной трансформации, необходимо учитывать два главных фактора. Первый - последовательное *повышение эффективности распределения* на основе лучшего использования ресурсов. Это требует постоянных усилий по стимулированию творческого начала в предпринимательстве, соответствующего использования ресурсов на микроуровне, а также мер по улучшению качества корпоративного управления,

Одно из серьезных различий между странами с переходной экономикой, находящимися в эпицентре глубоких структурных и институциональных реформ, и развитыми странами заключается в следующем. В развитых странах годовой темп роста ВВП в 1-2% достаточен для стимулирования занятости и уменьшения безработицы, в то время как в странах ЦВЕ и СНГ без специальных мер, направленных на борьбу с безработицей, занятость не начнет увеличиваться, пока темпы роста ВВП не приблизятся к 4%.

Второй фактор роста - возрождение после периода глубокого спада, обусловленного трансформационным шоком и рецессией, *склонности к сбережениям и накоплению капитала*. Увеличение накопления необходимо для поддержания на высоком уровне долгосрочной динамики экономического роста особенно в ситуации, когда много резервов, лежащих на поверхности и ставших доступными в ходе трансформации, оказываются исчерпанными. Требуется не только стимулировать внутреннее сбережение, но и привлекать - в открытой экономической среде - иностранные накопления в форме портфельных и прежде всего прямых инвестиций. Последние создают новые производственные мощности, которые часто резко повышают конкурентоспособность экономики страны-реципиента и ее экспортный потенциал, таким образом способствуя экономическому росту, ориентированному на экспорт. Конечно, подобный тип развития в еще большей степени зависит от других факторов, в первую очередь от обменного курса и торговой политики, но роль прямых иностранных инвестиций в создании

капитала и современных производственных мощностей нельзя преуменьшать.

Конечно, и при плановой экономике склонность к сбережениям была значительной, иногда даже слишком. Прежний тип экономической системы характеризовался очень высокой нормой накопления и инвестиций, но в отличие от рыночной экономики сбережения при социализме были зачастую вынужденными.

Переход от плановой экономики к рыночной нельзя сводить к возросшей склонности к добровольным сбережениям наряду с уменьшением в долгосрочной перспективе предельной склонности к потреблению. Сегодня прежде всего требуется (в условиях развивающейся рыночной среды) повышение эффективности использования любых сбережений, которые можно аккумулировать в масштабах страны.

В течение последних пятнадцати лет мы должны были чему-то научиться в этой области: когда проводилась в целом правильная экономическая политика как на макро-, так и на микроуровне, темпы роста оказывались заметно выше. Подобные возможности (и угрозы) будут существовать и в будущем. Но окажутся ли темпы роста ближе к 6% или к 3%, зависит от качества политики развития.

В долгосрочной перспективе эффективность использования наличного капитала должна постоянно увеличиваться, в то время как темпы инвестиций могут и должны расти в пределах, установленных барьером потребления. Следовательно, через несколько лет - безусловно, не позднее, чем через одно-два десятилетия - единственным доступным способом ускорить темпы экономического роста будет повышение эффективности при ограничении относительного бремени, возлагаемого на национальный доход накоплением, то есть доля инвестиций в ВВП не должна больше возрастать. Только тогда мы сумеем вступить в фазу действительно интенсивного роста (используя терминологию прежней эры) в отличие от периода доминирующего сегодня экстенсивного роста.

Создание институтов и обучение

И крах начала 1990-х годов, и великая переходная депрессия, последовавшая за ним, доказали, что односторонняя ориентация на либерализацию (цен, торговли, входа на рынок и выхода с него) и приватизацию при игнорировании *важной роли создания институтов для эффективного функционирования и развития рыночной экономики* обошлась обществу очень дорого. Подобный рецепт, безусловно, недостаточен для создания динамично развивающейся рыночной экономики". Что еще хуже, утраченные объемы производства невозможны, а социальные издержки в виде массовой безработицы и маргинализации огромны.

Сегодня уже никто не ставит под сомнение роль институтов; наоборот, в последние годы она всячески подчеркивалась даже бывшими сторонниками наивного неолиберального подхода, согласно которому "невидимая рука" рынка сама заменит старые институты (государственную собственность, централизованное планирование, административное установление цен и т.д.). В большинстве случаев не все оказалось так просто: действительно, старые институты должны быть разрушены или отмереть, но их место призваны занять новые институты, создание которых - кропотливый процесс, требующий постоянного вмешательства государства, которое само является одним из важнейших институтов в процессе фундаментальных перемен⁴.

Но что же такое институты? В узком смысле это правила экономической игры - в данном случае рыночной игры, установленные законом и организациями, которые обеспечивают соблюдение этих правил всеми экономическими субъектами, используя стимулы, вознаграждения и наказания ("кнуток и пряник")- Под всеми имеются в виду и государственные, и негосударственные организации, предприятия исчезающего госсектора и расширяющегося

4 Kornai J. The Role of the State in a Post-socialist Economy. - Distinguished Lectures Series, 2001, No 6. Leon Kozminski Academy of Entrepreneurship and Management, Warsaw.

частного сектора, внутренние и внешние агентства, оперирующие в открытой рыночной экономике, финансовые посредники и брокеры, а также домашние хозяйства.

Отметим, что здесь может возникнуть некоторая двусмысленность, поскольку экономисты часто используют слово "институт" в значении "организация" или "структура", например, подразумевая финансовые или государственные институты. Мы же имеем в виду те, которые организуют, контролируют и формируют экономические процессы для обеспечения их достаточно гладкого протекания с должным учетом интересов всех участников процесса социального воспроизводства. Здесь можно привести аналогию с правилами дорожного движения, которые определяют порядок использования общественных дорог, но обязательны и для владельцев частного автотранспорта из-за возможных внешних эффектов. Продолжая эту аналогию, можно сказать, что институты устанавливают как предел скорости, так и величину штрафа за его превышение.

Кроме того, рыночные институты включают и контракт между предпринимателями, и арбитражные или судебные процедуры; цепу товара или услуги, согласованную между продавцом и покупателем, и право обжаловать поставку некачественного продукта, а также объединения потребителей, которые укрепляют рыночные позиции последних в спорах с производителями и продавцами. В целом институты представляют собой:

- процедуры и правила поведения, санкционированные законом или обычаем;
- законодательные и регулирующие нормы, защищающие интересы рыночных субъектов;
- организации и административные/политические структуры, удовлетворяющие потребности различных рыночных субъектов - от правительства и центрального банка до комиссий по рынку ценных бумаг и антимонопольных органов (призванных заставлять экономических субъектов соблюдать специфические законодательные нормы в интересах всей социально-экономической системы) и до коммерческих банков и товарных бирж;
- институты в *широком смысле слова*, включающие рыночную культуру и менталитет. С этой точки зрения институты не только создаются или учреждаются; им также приходится обучаться. Кроме того, очевидно, этот процесс обучения (даже если соответствующее стремление велико) должен быть постепенным и длительным - ведь никаким политическим актом нельзя осуществить радикальную трансформацию культуры и менталитета, укорененных в социалистической системе и плановой экономике, в их капиталистические аналоги.

Для того чтобы следовать правилам рыночной игры, требуются соответствующие знания, которые не всегда можно почерпнуть из учебников или от других акторов. Здесь важен личный опыт. Необходимо также сформировать специфические навыки и привычки, в которых при прежней системе практически не было нужды. В новых условиях старые привычки (так сказать, старая нерыночная культура) становятся бременем, от которого надо избавиться, особенно путем успешного изучения рыночных механизмов. Это пример обучения на практике, на что надо немало времени. Но в странах, в которых рыночные реформы зашли достаточно далеко уже к 1989 г., его потребуется намного меньше, чем там, где институты в большей степени соответствовали ортодоксальной социалистической модели. Вот почему, в частности, переходная рецессия длилась меньше в Польше и Венгрии, чем, например, в Румынии и Украине.

Изменения в менталитете в ответ на вызовы системной трансформации, которая отнюдь не ограничивается экономической сферой, но затрагивает также политическую, социальную и культурную, происходят медленно. Интеллектуалы и продвинутые экономисты, как и политики, смотрящие вперед, хотят, чтобы эти изменения как можно быстрее укрепились в новом формирующемся экономическом строе и его акторах, включая экономических субъектов и население, ведь им придется соблюдать новые правила перед лицом жестких бюджетных ограничений и сильной глобальной конкуренции. Но эти акторы отстают от своих более эрудированных проводников, которые, считается, знают, как найти дорогу в *гегга*

тсодпИа нарождающейся рыночной экономики, и проявят упорство в достижении поставленных целей в этом бесконечном путешествии. Спустя некоторое время новое устройство жизни становится привычным для более широких слоев населения, не являющихся авангардом данной сложной миссии и не способных принять близко к сердцу ее будущие цели. В результате они только тормозят движение вперед. Каждый плод созревает в свое время.

В середине 1990-х годов А. Ослунд пришел к выводу, что Россия уже превратилась в страну с рыночной экономикой, но люди этого еще не осознали⁵. На что я ответил (такого мнения я придерживаюсь и сегодня), что если население не может с достаточной ясностью понять природу и механизмы рыночной экономики и, следовательно, не одобряет проводимую политику (которой аплодируют технократы-экономисты), то это еще не рыночная экономика, а экономика, находящаяся в процессе перехода к рынку⁶. В данном смысле в Польше и других странах региона системная трансформация все еще продолжается, хотя они уже стали членами ЕС. Правда, у него иные критерии вступления в свою организацию и наш прогресс в продвижении к рыночной экономике рассматривается им, по-видимому, с излишним оптимизмом.

Подобные задержки, природа которых носит отчасти организационный, отчасти культурный, а говоря шире - цивилизационный характер, замедляя процесс достижения "критической массы" рыночной культуры, выступают одним из главных факторов (помимо наличия материальной инфраструктуры и финансового капитала), ограничивающих темпы экономического роста. В немалой степени именно эти задержки обуславливают существование и масштабы разрыва между теоретически возможными и реально достигнутыми темпами развития. Однако если это так, можно говорить об излишне оптимистических оценках реального потенциала обеспечения высоких темпов роста при данных институциональных условиях.

Не удастся лучше использовать наличный социальный, человеческий, финансовый и основной капитал, если ощущается нехватка *институционального капитала*. Следовательно, требуется двойственный подход. С одной стороны, нужно стремиться все время поддерживать эволюцию институтов в желаемом направлении (что включает их формирование, структуру, созревание и обучение), а с другой - надо терпеливо ждать, "пока души не созреют", в то же время стимулируя этот процесс посредством мягкого убеждения людей в необходимости двигаться вперед. Насильственные меры здесь не помогут. Напротив, они лишь спровоцируют растущее сопротивление переменам. Это мы и наблюдаем в настоящее время во всех постсоциалистических странах, хотя масштабы такого протеста по понятным причинам в них неодинаковы.

Очевидно, институциональная форма польской экономики в целом определяется стратегической ориентацией на интеграцию в Европейский союз. Постепенно наши институты будут ассимилированы соответствующими институтами ЕС, воспроизводя все присущие его институциональной структуре недостатки. Многие из них можно обнаружить при сравнении с более эффективной и более конкурентоспособной институциональной инфраструктурой американской экономики. Представляется, что более значительные уровни производства и потребления и заметно большие темпы роста, достигнутые американской экономикой в последнее десятилетие, обусловлены главным образом высокой эффективностью ее институтов, а не превосходством проводимой экономической политики. Американские институты не так бюрократизированы, как европейские, и создают более благоприятную среду для развития бизнеса и повышения конкурентоспособности предприятий. На основе американского опыта можно прийти к некоторым заключениям о том, как модифицировать действующие институты ЕС и его политику.

5 Aslund A. How Russia Became a Market Economy. Wash., DC, The Brookings Institution, 1995 (рус. Пер.: Ослунд А. Россия: рождение рыночной экономики. М.: Республика, 1996)

6 Kolodko G. Post-communist Transition. The Thorny Road. Rochester, University of Rochester Press, 2000.

Лучше ли, хуже ли?

Социальное восприятие экономических преимуществ, связанных с системной трансформацией и экономическим ростом, было в лучшем случае осторожным⁷. Большие группы населения постсоциалистических стран оказались менее оптимистичными или более пессимистичными в оценке реальности, чем их так называемые элиты, включая вовлеченных в публичную деятельность экономистов.

Сравнение качества жизни в восприятии населения различных стран и соответствующих уровней удовлетворенности/неудовлетворенности им дает удивительные результаты. С учетом девяти факторов - дом, семья, район, здоровье, общественная жизнь, личная безопасность, работа, доход и здравоохранение оказывается, что среди старых членов Европейского союза (ЕС-15) наиболее высокие показатели удовлетворенности жизнью отмечаются в Дании и Австрии (соответственно 91 и 89%), а самые низкие - в Италии и Португалии (72 и 71%). Наиболее значительные факторы в этих оценках - удовлетворенность домом, семьей, общественной жизнью и районом. Среди новых членов Европейского союза (ЕС-10) наибольшая удовлетворенность жизнью отмечается в Словении (81%, что выше, чем в Великобритании, Германии, Испании, Италии и Португалии) и Чешской Республике (70%). Замыкают список Литва (59%) и Латвия (55%).

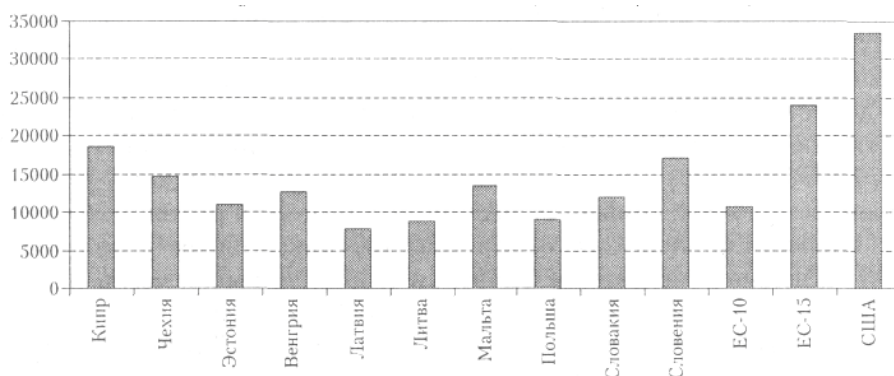
В постсоциалистических странах относительно низкий уровень удовлетворенности жизнью предопределен главным образом экономическими факторами, такими, как условия труда, заработок и доступ к медицинским услугам, что нужно учитывать при выработке долгосрочной экономической политики. Что касается Польши, то средний показатель удовлетворенности (64%) скрывает относительно высокие уровни удовлетворенности семейной жизнью, домом и общественной жизнью (соответственно 85%, 84 и 80%) и ограниченную удовлетворенность работой, заработком и системой здравоохранения (соответственно 46%, 33 и 32%). Бросается в глаза, что качество жизни самое низкое там, где жизненные стандарты определяются политикой, и относительно высокое там, где политика не может нанести много вреда, поскольку люди сами о себе заботятся. Значит, необходимо стимулировать быстрый экономический рост, ведь только на этой основе возможны серьезные улучшения в данной сфере.

Если общество оценивает ситуацию, в которой оно находится, хуже, чем следует из беспристрастного анализа экономических и социальных показателей, тем более нужно двигаться вперед быстрее. Тогда экономическая политика должна быть подчинена этому императиву. Никто уже не сомневается в ключевой роли институтов, но не менее важна и политика. Также очевидно, что даже самые высококачественные институты (до которых странам с переходной экономикой еще очень далеко) не гарантируют автоматического проведения хорошей политики.

Необходимо творчески использовать и институты, и политику. Те страны, которым это удалось (их, правда, немного), дальше продвинулись в своем развитии. В начале XXI в. отмечаются серьезные различия в уровнях душевого ВВП как в рамках ЕС, так и между странами-членами ЕС и другими наиболее развитыми странами мира (см. рис.). В настоящее время ВВП США превышает средний показатель ЕС-15 более чем на 40%. Таким образом, если душевой ВВП Польши составляет примерно 38% среднего показателя ЕС-15, то относительно США он равен 27%.

⁷ European Commission. Perception of Living Conditions in Enlarged Europe. Luxemburg - Dublin, European Foundation for Improvement of Living and Working Conditions, 2004.

Душевой ВВП, скорректированный на показатель паритета покупательной способности (в единицах СПП*)



* СПП (стандарт покупательной способности) - единица, представляющая собой идентичную "корзину" товаров и услуг в каждой из сравниваемых стран безотносительно к различиям в уровнях цен. 1 СПП приблизительно равен 1 евро. Приведены оценки за 2002 г.

Источник: Еигореап Соттшкэон. Рапогата о!1бе Еигореап ишоп. ВгихмсЪ, 2004.

Рис.

С учетом огромного разрыва в объемах производства и уровнях жизни между новыми членами ЕС и богатыми странами каждая доля процентного пункта и каждый квартал увеличения ВВП сказываются на масштабах экономического роста. В конечном счете длительный период складывается из коротких временных отрезков, и приросты производства тем больше (в абсолютных значениях), чем выше был начальный уровень. Соответственно программа избыточной стабилизации и чрезмерное "охлаждение" экономики не только дорого обошлись в прошлом (нынешний ВВП Польши примерно на 20% ниже, чем мог бы быть, если бы эти ошибки в экономической политике не были допущены), но также негативно скажутся на будущем. Поясним эту мысль. Если принять, что сегодняшний стартовый уровень душевого ВВП (с учетом ППС) равен 10000 долл., то через 15 и 25 лет он составит соответственно 15580 и 20940 долл. при среднегодовом темпе роста 3%, 18000 и 26660 долл. - при 4% и 20790 и 33860 долл. - при 5%. Если показатель темпов роста будет колебаться вокруг последней величины в течение жизни одного поколения (примерно 25 лет), даже разница в одну тысячную имеет значение, поскольку за четверть века она дает 400 долл. дополнительного дохода. Поэтому ставки высоки.

"Серая зона" в политике

Как было показано, институты не заменяют политику, но способствуют ее успешной реализации с точки зрения экономической динамики. В данном контексте мы толкуем политику по-разному, концентрируясь в большинстве случаев на ее публичных аспектах. Однако подобно тому как существует "серая" (теневая) экономика, которая с трудом поддается контролю, есть и "серая" (теневая) политика. Она изучена еще хуже, чем ее экономический аналог. Дело в том, что научное сообщество и так называемая независимая пресса оказываются буквально парализованы страхом, как только речь заходит о систематическом изучении "серой" политики. Вместе с тем многие нередко ключевые решения вырабатываются в этой "серой зоне" и лишь затем становятся известны общественности.

Реальные решения принимаются после неформальных обсуждений, которые учитывают политический расклад и положение различных групп интересов, в то время как официальная политика выступает лишь формальным и публичным инструментом реализации достигнутых где-то договоренностей. Мы рискуем предположить, что удельный вес решений, вырабатываемых *de facto* в "серой зоне" политики, по сравнению с принимаемыми исключительно по официальным каналам, выше, чем отношение незарегистрированного и не облагаемого налогами оборота "серой" экономики к объему зарегистрированных экономических сделок. Любой анализ и оценки текущей политики должны учитывать этот феномен особенно в связи с

формулированием рекомендаций при выборе тех или иных политических решений. Очевидно, масштабы "серой зоны" в политике зависят от зрелости институтов, с одной стороны, демократического государства и гражданского общества, а с другой - рыночной экономики.

Что же тогда такое экономическая политика? Ее следует рассматривать как способность разрешать крупномасштабные социальные проблемы на экономической основе. Другими словами, это умение вовлечь в специфическую игру всех акторов - субъектов либерализованной рыночной экономики. В контексте данной статьи это игра, которая должна привести к расширенному макроэкономическому воспроизводству. Ее цель - поддерживать максимально возможные темпы экономического роста и распределять его плоды справедливым, то есть социально приемлемым способом. Что справедливо, а что нет, определяют настроения в обществе, а не суждения экономистов или политиков. В конечном счете решения по таким вопросам должны приниматься в парламенте при работе над законами, бюджетом и другими вопросами, связанными с налоговой системой, финансовыми трансфертами и социальной политикой.

Однако подобные публичные решения нередко вторичны по отношению к решениям, принимаемым в тиши правительственных кабинетов или на партийных совещаниях, поскольку многие вовлеченные в политическую деятельность люди воспринимают ее иначе: как связанную с тем, *кто кого поддерживает, против кого и за сколько*. При такой интерпретации это тоже игра, но имеющая негативный и часто вредный характер, ориентированная на уничтожение политических противников и продвижение частных интересов - собственных и своей политической клиентеллы. Другими словами, политика, особенно большая часть ее "серой зоны", отнюдь не должна подчиняться задачам достижения общего блага и общественных интересов и, следовательно, стимулировать экономический рост. Более того, иногда она может его даже тормозить.

Всегда присутствует и такой аспект политики, как борьба за власть. Одни пытаются остаться во власти, другие - ее получить, что негативно сказывается на экономической динамике, ведь нередко блокируются решения, способствующие развитию и проведению ориентированных на ускорение роста структурных реформ. При подобном подходе к политике ее эффективность оценивается с точки зрения интересов ее сторонников, что во многих случаях приводит к ослаблению власти, а не к усилению тенденций к росту. В результате рост замедляется несмотря на успешное укрепление рыночных институтов в стране.

Оценки, предупреждения, предложения

Таким образом, ответ на поставленный вопрос о причинах разрыва между потенциальными (то есть предположительно достижимыми) и реальными темпами роста одновременно и тривиален, и глубоко проникает в суть проблемы: этот разрыв обусловлен дефектами избранной экономической политики в отличие от той, которая могла бы проводиться в имеющейся структурной, институциональной и культурной среде. Здесь можно задать вопрос: если такая политика была возможна, то почему она оказалась нереализованной? Но не могла ли та самая среда не только тормозить, но и препятствовать осуществлению политики, направленной на повышение темпов роста до их теоретического максимума? Этот вопрос только кажется легким, особенно в контексте двух расходящихся точек зрения, многократно озвученных в ходе продолжающейся дискуссии.

С одной стороны, наблюдатели и критики реальной политики - ученые, теоретики, комментаторы, эксперты, аналитики и т.д. - как правило, утверждают, что можно сделать лучше и добиться большего. В частности, они указывают, что объемы производства и предоставленных услуг могли бы расти быстрее. С другой стороны, те, кто проводит реальную политику - правительство, центральный банк, политики, поддерживающие правящую коалицию, региональные и местные администрации, считают, что более высокие темпы роста в настоящее время недостижимы, и лишь предсказывают их повышение в более или менее

отдаленном будущем.

В то время как *пассивные* комментаторы (наблюдатели и критики) в целом согласны с тем, что существует иная, более быстрая (или потенциальная, в нашей терминологии) траектория роста, *активные* участники не придерживаются единого мнения. Некоторые утверждают, что уже в краткосрочной перспективе возможно повышение темпов роста, другие с ними не согласны. Что еще хуже, относящиеся к активной группе обычно не способны прийти к определенному консенсусу по поводу рекомендуемого курса и методов действий. Интересно, что подобный феномен наблюдается во всех странах, даже характеризующихся самой современной структурой экономики и наиболее зрелыми рыночными институтами, включая США⁸. Но дело здесь заключается не только в конфликте различных позиций: главная проблема состоит в том, что принимаемые ими меры часто плохо скоординированы, а достигнутые компромиссы лишены творческого содержания. Сам термин "экономическая политика" поднимает многочисленные вопросы, требующие постоянного обсуждения.

Во-первых, чтобы обеспечить положительные результаты, политика должна основываться на видении и в то же время быть свободной от иллюзий. Без видения политика (и политики) страдает незавершенностью, нерешительностью и безусловно неубедительностью. Она напоминает путешествие без конечного пункта. Долгосрочное видение должно быть одновременно амбициозным и реалистичным, выступая в качестве указателя правильного направления развития общества и пути удовлетворения его чаяний. Это видение должно стимулировать их формирование, но в то же время ограничивать чаяния разумными рамками, чтобы их можно было со временем удовлетворить. Если отсутствие такого видения на практике прикрывается декларативными иллюзиями "позитивных шоков" или "цивили-зационных скачков" и нарисованной небрежными мазками политической картиной будущего в преддверии грядущих выборов, перспективы роста не кажутся слишком обнадеживающими.

Во-вторых, политика должна основываться на теории, объясняющей механизмы функционирования экономики и ее роста. Плохая теория может служить базисом лишь плохой политики. Хорошая политика может быть сформулирована и реализована только на основе хорошей экономической теории. Для успешного осуществления экономической политики, то есть оказания преднамеренного и осмысленного воздействия на участников экономической рыночной игры для достижения целей развития - более полного удовлетворения потребностей общества на основе повышения конкурентоспособности предприятий и эффективного обслуживания индивидуальных и корпоративных акторов, требуются огромные знания. Они должны основываться не только на практическом опыте, но прежде всего на надежной экономической теории, которая, к сожалению, не всегда доступна. М. Калецкий давно заметил, что в отличие от распространенного мнения политики прислушиваются к экономистам, но только предыдущего поколения. Но даже современные экономисты располагают лишь отдельными элементами экономической теории, некоторыми эмпирическими результатами и фрагментами дискуссий. Это особенно остро ощущается в условиях постсоциалистической трансформации.

Но главная проблема состоит в том, что существует много противоречащих друг другу экономических подходов, которые вполне могут вымостить немало дорог в ад. Следовательно, политики все время стоят перед дилеммой: к кому прислушиваться и кого игнорировать? Какие идеи использовать и какие отвергнуть? Соответственно риск ошибок огромен, что усугубляется невежеством многих политиков, а также тем, что даже понимающие кое-что в экономике часто совершают политические ошибки. Такова уж специфика экономической теории. Более того, стремление к диалогу и компромиссам, гибкости и открытости, хотя во многих случаях и оправданное, часто идет в ущерб потребности в методологической и фактической правильности и академической скрупулезности. Средние значения полезны в статистике, но не в экономике развития или теории роста. Эффективная политика не может быть результатом "усреднения", когда одни элементы берутся из одного научного подхода, а другие - из иного и происходит

⁸ Stiglitz J. The Roaring Nineties. A new History of the World's Most Prosperous Decade. New York - London, W. W. Norton & Company, 2003.

смещение монетаризма и неокейнсианства, новой институциональной экономики и шведской школы, социализма и капитализма с единственной целью - удовлетворить пожелания как можно более широкого круга дискуссантов.

Особенно деструктивный характер в нашей постсоциалистической реальности носят попытки сочетать левые идеи социал-демократического духа с элементами неолиберальной экономики, вырванными из контекста теории, применимой к существенно отличному миру высокоразвитого капитализма⁹. Подобные попытки препятствуют приближению страны к потенциально возможным темпам роста и, что самое важное, не позволяют сохранять с таким трудом достигнутоую динамику в долгосрочной перспективе.

В-третьих, многообразие подходов скрывает множество интс ресов. За конфигурацией конфликтующих интересов нужно наблюдать еще внимательнее, чем за изменениями теории, чтобы понять, почему побеждают те или иные подходы. Ведь на самом деле важны различающиеся интересы, а не взгляды. В конечном счете доминируют некие интересы, а не позиции. В данном контексте интересы первичны, а взгляды вторичны. Последние часто являются объектом купли-продажи и даже интеллектуальной коррупции.

Лучший пример сказанному в последние годы - лоббирование перехода к плоскому налогообложению - идеи, ошибочной теоретически и вредной практически. Она неверна с точки зрения как возможности стимулирования национальных инвестиций, так и обеспечения социально справедливого перераспределения дохода. Эти два аспекта неразделимы, поскольку переход к плоскому налогообложению *всегда* означает передачу определенной величины чистого дохода от бедных богатым, что неизбежно приводит (в обществе, находящемся на ранней стадии накопления капитала) к уменьшению склонности к сбережению на макроуровне. Прошедшие 15 лет переходного периода убедительно это подтвердили. Подобная политика заметно усиливает торговый дисбаланс, стимулируя импорт дорогих товаров и отток капитала. В конечном счете ресурсов в экономике окажется меньше, а не больше. Об этом свидетельствует и российский опыт в последние годы. Плоское налогообложение не только несправедливо, оно прежде всего оказывает дестабилизирующее воздействие, подрывая эффективность производства, а значит, негативно влияя па перспективы экономического роста.

Вчетвертых, эффективная реализация правильной экономической политики требует решительного политического руководства. Политики, принимающие решения, должны знать, чего они хотят; мы действительно должны знать, "за что боремся и куда идем". Без такого знания даже хорошая теория не поможет, поскольку слишком мало людей понимают, как ее использовать. В правильных ответах будет мало пользы, если политики, принимающие решения, не знают вопросов.

В-пятых, политика - это искусство координации. Сложная природа экономической деятельности обуславливает необходимость одновременно заниматься самыми различными вопросами. Конечно, одни из них важнее и актуальнее других. Способность выявлять то, что действительно важно и актуально, и отличать фундаментальные и стратегические вопросы от обычных повседневных проблем - это особый дар, которым владеют не все политики. С одной стороны, политику можно сравнить с управлением огромной компанией или организацией, где необходимо мгновенно принимать самые различные решения (иногда в кризисной ситуации) часто на основе неполной информации и под внешним давлением. С другой - это стратегическая деятельность, требующая широты взглядов, перспективного видения и способности глубоко обдумывать проблемы. Необходимо также творчески взаимодействовать со своими интеллектуальными сторонниками и экспертами, иностранными и, что самое важное, социальными партнерами. Если удастся достичь определенной степени координации всех этих компонентов, минимизировать "информационный шум" и трение в механизмах принятия решений, политическая машина работает: принятые решения не противоречат друг другу; функционируют каналы положительной обратной связи; устраняются препятствия на пути желаемых процессов и со временем в экономике начинают проявляться долгожданные результаты - она растет.

Наконец, в-шестых, политика во всех областях, включая экономику, выступает искусством компромисса. Нужно всегда стремиться находить творческий консенсус,

9 North D. Understanding Economic Change and Economic Growth. - Distinguished Lectures Series, 2002, No 7. Leon Kozminski Academy of Entrepreneurship and Management, Warsaw.

сочетающий необходимое с возможным, примиряющий противоречащие интересы общества, разрешающий конфликты между кратко- и долгосрочными интересами специфических социальных групп, между потребностями государства и регионов, между налогоплательщиками и получателями средств из бюджета, между потребителями и производителями. Если потенциально конфликтные ситуации не будут смягчены посредством политических инструментов, прийти к компромиссу будет сложнее. Более того, все или почти все должны быть удовлетворены достигнутыми результатами примерно в одинаковой степени. Подобный компромисс может служить фундаментом для построения некоей разумной долгосрочной общественной конструкции.

Таким образом, проведение хорошей экономической политики при любых структурных, институциональных и культурных условиях становится возможным, потому что она должна им соответствовать. Конечно, по той же причине политика может быть неоптимальной или вообще никуда негодной, чему история дает много примеров (достаточно вспомнить события пятнадцатилетнего переходного периода в бывших социалистических странах).

Кстати, это объясняет провал попыток пересадить на почву постсоциалистической реальности политику, возможно, бывшую в какой-то степени успешной в других условиях. Все дело в ее неадекватности конкретной ситуации в той или иной стране. Мы, в частности, имеем в виду положения так называемого Вашингтонского консенсуса, использованные в Польше и России в начале 1990-х годов. Даже если некая политическая концепция действительно "сработала" на практике, например, в Чили, это еще не означает, что результаты ее применения в наших условиях окажутся такими же успешными. Причина заключается в неадекватности предлагаемых политических *инструментов* существующим *институтам*. Оценивать политику всегда нужно исходя из конкретных условий и только с учетом ее эффективности.

Внешние условия должны рассматриваться как объективно данные для политики только в краткосрочной перспективе. В долгосрочной перспективе структурные, институциональные и культурные условия роста и развития создаются, формируются и изменяются самой политикой. Будучи объектом политики, они, в свою очередь, влияют на ее эффективность.

Иначе говоря, если наша краткосрочная политика ограничена существующими институциональными условиями, в долгосрочной перспективе мы можем превратить их в фактор, стимулирующий рост производства и социально-экономическое развитие. Но для успешного проведения подобной политики требуются иные знания и навыки, чем для корректировки налогов и процентных ставок в целях увеличения инвестиций, использования механизмов обменных курсов и обязательных резервов для поддержания динамического денежного равновесия или бюджетных ассигнований для улучшения экономического климата.

Прогресс общества никогда не останавливается. Учась на опыте предшествующих поколений, мы должны передать будущим не только обостряющиеся проблемы. И возможно, правы те, кто считает, что на этом пути реально добиться экономического успеха.

*Перевод с английского
С. Винокура*