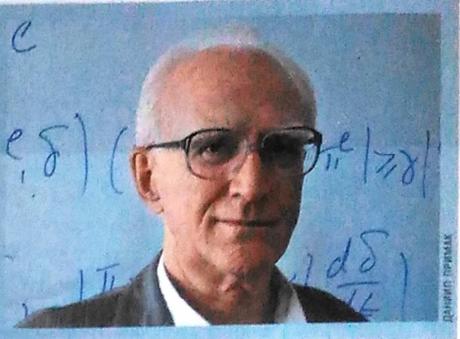


Виктор Полтерович\*

# Стратегия должна опираться на экономическую теорию

Тот, кто пытается рассуждать о сложных экономических взаимосвязях без теории, добивается, как правило, лишь того, что рассуждает о них с использованием очень плохой теории



**П**одавляющее большинство реформ, проводимых в России, не достигают поставленных реформаторами целей либо достигают их с избыточными издержками. Для того чтобы разрабатываемая стратегия имела шансы на успех, необходимо понять и учесть причины прошлых поражений. Это сложный, многогранный вопрос, на него я попытался ответить в нескольких работах\*\*. На мой взгляд, наиболее важная причина в том, что разработчики — эксперты и политики — ориентируются на мифологемы, а потому считают проектирование реформ, в частности использование современной теории, не обязательным. Когда я говорю о теории, я имею в виду не только математические модели, но и эконометрические исследования, и обобщение опыта разных стран. Так вот, недавно я слышал своими ушами слова известного эксперта: теория мало что может дать, качество стратегических документов смогут оценить только наши потомки. На последствия подобного агностицизма очень точно указывает Пол Хейне в своей знаменитой книге «Экономический образ мышления»: «Тот, кто пытается рассуждать о сложных экономических взаимосвязях без теории, добивается, как правило, лишь того, что рассуждает о них с использованием очень плохой теории».

Можно выделить четыре наиболее важных (вредных) заблуждения, постоянно влияющих на правительственные стратегические документы.

1. Основная задача реформ — улучшать «институты».

2. Роль государства в экономике следует уменьшать.

3. Приватизация повышает эффективность производства.

4. Для ускорения роста надо снизить инфляцию.

Следует сразу же оговориться, что прямолинейные отрицания приведен-

ных утверждений тоже ошибочны. Все они справедливы «до некоторой степени», провал возникает из-за необоснованной категоричности формулировок, придания этим тезисам чрезмерно общего характера. Стоит также подчеркнуть, что разработчикам программы «Стратегия роста» удалось избежать типичных ошибок, хотя я не могу сказать, что на сто процентов согласен с расставленными в ней акцентами.

Но давайте последовательно разберем каждый из тезисов. В первом из них слово «институты» поставлено в кавычки потому, что сторонники этого тезиса существенно сужают содержание термина «институты». Под их улучшением они понимают снижение коррупции, доли теневого сектора и административных барьеров, повышение прозрачности бизнеса, укрепление прав собственности и т. п. Однако успех в достижении этих целей зависит от очень инерционного фактора — гражданской культуры, а потому рассчитывать на быстрые результаты здесь никак нельзя. Если культура и неформальные нормы не поддерживают реформу, принуждение и контроль оказываются особенно затратными. Достаточно вспомнить, с какими приключениями внедрялся у нас 94-й закон о государственных закупках 2006 года, базировавшийся на идее заимствования передовых западных институтов — аукционов и конкурсов. После 22 попыток его доработки он был в 2013 году заменен законом о контрактной системе 44-ФЗ, но на этом приключения, кажется, не закончились. На самом деле идеология прямолинейного заимствования — ближайшая родственница «шоковой терапии» — лежит в основе всех перечисленных выше ошибок.

Сопоставление уровней душевого ВВП и темпов роста Чили и Южной Кореи, Индии и Китая, Украины и Белоруссии показывает, что качество «институтов» не является ни необходимым,

ни достаточным условием успеха. Вместе с тем, как демонстрируют многочисленные исследования, практически все страны «экономического чуда» опирались на институты другого рода, которые, в отличие от перечисленных выше институтов конкурентного рынка, я называю институтами догоняющего развития (ИДР). К ним относятся генеральное (федеральное) агентство развития; индикативное планирование; национальная инновационная система, нацеленная на заимствование новых технологий; корпоративистская система административного управления. Кроме того, существенными общими чертами характеризовались финансовые системы успешных догоняющих стран. В частности, они опирались преимущественно на банковскую систему, а не на финансовые рынки. При этом банки имели более тесные связи с кредитуемыми фирмами, нежели это принято в развитых странах, а политика центральных банков синхронизировалась с макроэкономической и промышленной политикой правительства. Как правило, она была направлена на поддержание заниженного реального курса отечественной валюты, чтобы стимулировать экспорт.

Инициируя быстрый экономический рост, ИДР ускоряют эволюцию гражданской культуры, создавая условия для совершенствования всей институциональной системы, включая защиту прав собственности, снижение барьеров входа и т. п.

Основная задача институтов догоняющего развития — формирование, непрерывное пополнение и реализация портфеля масштабных эффективных проектов, обеспечивающих повышение уровня технологий и организации всех отраслей народного хозяйства. В решении этой задачи ведущую роль играло Федеральное агентство развития (ФАР). Оно обеспечивало согласование всех видов социально-экономической политики и разрабатывало институциональные реформы. Очень важно, что ФАР подчинялось непосредственно главе правительства, обеспечивая согласованную работу министерств. При отсутствии такого агентства мы наблю-

\*Академик РАН.

\*\*См., в частности, Полтерович В. М. Почему реформы терпят неудачу. Журнал Новой экономической ассоциации, 2014, № 3; Полтерович В. М. Институты догоняющего развития (к проекту новой модели экономического развития России). Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. Там же, 2016, № 5.

даем постоянное «перетягивание каната» Минфином, Минэкономразвития и Центральным банком.

Важнейшими составляющими архитектуры «догоняющих» механизмов являются система индикативного планирования и национальная инновационная система (НИС). НИС нацелена на интенсивное заимствование более передовых технологий. Планирование должно обеспечить формирование индикативных долгосрочных, средне- и краткосрочных планов, их согласование друг с другом и с финансовыми возможностями страны.

Для успешных догоняющих экономик характерна система принятия политических и экономических решений, основанная на взаимодействии государства с организациями, представляющими различные группы интересов — работников, работодателей, экспертов и т. п. Такие системы называют корпоративистскими.

В частности, индикативное планирование вовсе не сводилось к использованию тех или иных технических приемов для расчета показателей. Вот что писал об этом создатель французской системы индикативного планирования Пьер Массе: «План вырабатывается посредством согласованных усилий представителей экономических и общественных сил: гражданских служащих, менеджмента (сельскохозяйственного, промышленного, коммерческого), профсоюзов и работников. Это сотрудничество обеспечивает более когерентные прогнозы и решения и создает ощущение единства, способствующее выполнению плана». Другие институты догоняющего развития также «работали» на укрепление доверия между экономическими агентами, повышая тем самым уровень гражданской культуры.

Государственный сектор играл важнейшую роль в восточноазиатских «тиграх» в периоды их быстрого роста, и в странах Западной Европы в процессе их восстановления после Второй мировой войны. Известный специалист по про-

блемам развития Ха-Джун Чанг отмечает: «Несмотря на распространенное мнение, поощряемое медиабизнесом и современной общественной риторикой, госпредприятия могут быть эффективными и хорошо управляемыми».

Сейчас среди специалистов сложился консенсус: приватизация отнюдь не всегда целесообразна. Задача в том, чтобы создать эффективную систему управления государственной собственностью, в рамках которой вопросы приватизации решались бы на проектной основе, а не на основе мнений или интересов тех или иных администраторов.

Концепция, которую я здесь бегло описал, позволяет ответить на фундаментальные вопросы, стоящие перед российским экспертным сообществом. Кроме ошибочных представлений —rudimentов «шоковой терапии», укоренившихся в умах ряда влиятельных экспертов и политиков, имеются еще два важнейших препятствия для выхода российской экономики на траекторию быстрого роста: глубокое взаимное недоверие бизнеса, правительства и общества и дефицит масштабных проектов модернизации отраслей народного хозяйства. Отсюда — недопользование сбережений, высокие ставки по кредитам, низкая инвестиционная активность. Институты догоняющего развития направлены на преодоление этих препятствий. При этом приоритеты не назначаются сверху (что редко приводит к успеху), а вырабатываются в процессе формирования и отбора проектов. В рамках такой системы теряет смысл вопрос, до каких уровней (4% или 2,5%) надо снижать и без того невысокую инфляцию. Как было показано во многих работах, «силовая» дезинфляция сопряжена с серьезными издержками. Важен рост производства. На первых порах денежную массу можно наращивать за счет целевого снижения кредитных ставок для отобранных, хорошо просчитанных проектов. Даже если запуск экономического роста при-

водит к небольшому повышению цен, в дальнейшем происходит спонтанная компенсация.

Абсурдным становится и абстрактный вопрос об увеличении или уменьшении роли государства. Необходимо повышать эффективность государственного управления, а значит, снижать степень государственного вмешательства по одним направлениям и, возможно, повысить — по другим.

Важнейший принцип стратегии экономического роста — подчинение внешней политики внутриэкономическим целям. Как показывают опросы «Левада-центра», этот принцип соответствует стремлениям подавляющего большинства россиян. В качестве ответа на вопрос «Какая Россия вам нужна?» респондентам предложили выбор между двумя вариантами: «Могучая военная держава, где во главе угла стоят интересы государства, его престиж и место в мире» и «Комфортная, удобная для жизни страна, в которой на первом месте стоят интересы человека, его благосостояние и возможности развития». В 2002 году второй вариант выбрали 70% опрошенных, а через десять лет, в 2012-м, — уже 78%.

В заключение я должен сказать, что программа Столыпинского центра «Стратегия роста» содержит в том или ином виде большинство изложенных выше положений. Ее разработчики сумели, опираясь на теорию и опыт развития, избежать стандартных ошибок прошлых программ, пройти между Сциллой рыночного фундаментализма и Харибдой прямолинейного государственничества. Очень важно, что в программе есть самостоятельный раздел о повышении доверия, хотя я поместил бы его не в заключительной части, а на одно из первых мест. Предложение о формировании системы индикативного планирования следовало бы рассматривать в непосредственной связи с проблемой доверия. Говоря о создании «штаба реформ» (аналога описанного выше Федерального агентства развития) на базе Совета по стратегическому развитию и приоритетным проектам при президенте РФ, авторы, очевидно, хотят избежать сопротивления министерств, теряющих при такой трансформации часть своих властных полномочий. Я не уверен, что подобный компромисс может привести к успеху.

Независимо от того, будет ли в ближайшее время принята программа, разработанная под руководством Бориса Титова, она, без сомнения, будет способствовать формированию более адекватной российской экономической политики.

## «Силовая» дезинфляция сопряжена

с серьезными издержками. Важен

рост производства