

hypotheses for the success of the Strategy, the first of which is the need to build the image of the desired future, taking into account the reality of its implementation, the second – to consider the sociocultural characteristics of society. Based on the conducted research and polls made in 2015–2017, the author draws a conclusion about the discrepancy between the image of the desired future and the sociocultural portrait of society and suggests ways of solving this situation – through reaching the trajectory of long-term movement.

Keywords: *development strategy, institutional changes, sociocultural characteristics, informal institutions.*

JEL Classification: E61, O10, O15.

С.А. Афонцев

ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН, МГУ им. М.В. Ломоносова,
МГИМО МИД России, Москва

Журнал НЭА,
№3 (35), 2017,
с. 192–198

От исследований к рекомендациям: политико-экономический алгоритм

Аннотация. Трансформация результатов исследований в практические рекомендации для экономической политики традиционно представляет большую трудность для экономистов. Большинство из них испытывают глубокое разочарование тем фактом, что сформулированные ими предложения оказываются невостребованными. Субъекты принятия политических решений часто игнорируют рекомендации, обеспечивающие максимизацию общественного благосостояния, и проводимая ими политика оказывается далека от экономически оптимальной. С точки зрения политико-экономического подхода данная проблема обусловлена не нерациональностью политиков, а расхождением между ожидаемыми результатами реализации рекомендаций и интересами субъектов принятия политических решений. В статье утверждается, что оптимальная стратегия выработки рекомендаций для формирования экономической политики должна в явном виде учитывать максимизацию субъектами принятия политических решений собственной функции полезности. Результатом является выбор наиболее эффективных рекомендаций из числа тех, которые могут быть реализованы в условиях равновесия на политических рынках.

Ключевые слова: *рекомендации для формирования экономической политики, экономическая теория благосостояния, теория общественного выбора, новая политическая экономия, политическая экономика, теория эндогенного определения экономической политики.*

Классификация JEL: A11, D61, D78.

Что не так с рекомендациями экономистов

С проблемой трансформации результатов экономического анализа в практические рекомендации неизбежно сталкивается любой экономист-исследователь, если, конечно, он сознательно не ограничивает себя рассмотрением вопросов, находящихся на максимально высоком уровне теоретической абстракции. Наиболее популярный алгоритм решения этой проблемы, опирающийся на стандартные аргументы экономической теории благосостояния, заключается в том, чтобы на основе результатов проделанного исследования выявить значения управляемых переменных (т.е. переменных, зависящих от поведения субъек-

тов, принимающих решения), при которых достигается максимизация целевой функции рассматриваемых индивидов или надындивидуальных общностей (например, фирмы, страны, международного интеграционного блока). После этого остается лишь облачить соответствующий набор значений в риторическую упаковку – и дело сделано. Такой алгоритм можно считать идеальным с точки зрения выполнения формальных требований практической значимости, часто предъявляемых к научным публикациям и результатам грантовых проектов. Но с содержательной точки зрения он редко оказывается эффективным: как показывает опыт, адресаты рекомендаций во многих случаях их просто игнорируют. Как

это нередко бывает, простота используемого алгоритма оборачивается его крайне низкой эффективностью.

Одной из причин такого результата может быть неудачный выбор риторических приемов, используемых экономистами в своих рекомендациях. Несмотря на то что важность соответствующих приемов не вызывает сомнений (Bouwmeester, 2010; McCloskey, 2011), ее не следует абсолютизировать. Сам факт того, что разные группы субъектов, являющихся адресатами практических предложений экономистов, по-разному реагируют на одни и те же риторические аргументы, свидетельствует о том, что не все объясняется риторической упаковкой – значение имеет и содержание рекомендаций. Наиболее показательными являются различия в уровне готовности воспринимать результаты академических экономических исследований, которую демонстрируют субъекты принятия бизнес-решений, с одной стороны, и субъекты принятия политических решений – с другой. Если первые в условиях конкурентной среды, как правило, демонстрируют достаточно высокую готовность учитывать рекомендации, направленные на повышение эффективности деятельности компаний (с поправкой на качество риторической упаковки таких рекомендаций), то с субъектами принятия политических решений все обстоит гораздо сложнее. Их глухота к рекомендациям экономистов давно стала притчей во языцех, и жалобы на нее звучат почти на каждом экономическом форуме. Но чем объясняется эта глухота?

Политико-экономический подход к экономическим рекомендациям

Важнейший шаг на пути к пониманию реакции субъектов принятия политических решений на рекомендации для экономической политики был сделан в рамках теории общественного выбора, которая в последние десятилетия дала жизнь целому созвездию теоретических дисциплин, известных под названиями «новая политическая экономия», «политическая экономика» и «теория эндогенного определения экономической политики». Все

эти дисциплины унаследовали от теории общественного выбора три ключевые особенности политико-экономического подхода, определяющие характер разрабатываемых на их основе аналитических схем (Мюллер, 2002, с. 249):

- 1) для описания поведения человека в политической сфере используются те же гипотезы, что и в неоклассической экономической теории: следования личному интересу, полноте и транзитивности предпочтений, рациональной максимизации целевой функции;
- 2) процесс выявления предпочтений индивидов понимается в терминах рыночного взаимодействия: предполагается, что отношения между людьми в политической сфере могут быть описаны в терминах взаимовыгодного обмена;
- 3) в ходе исследования ставятся вопросы, аналогичные тем, которые имеют центральное значение в неоклассической теории цены, т.е. вопросы о существовании и стабильности политического равновесия, путях его достижения и его оценке с точки зрения принципа эффективности Парето.

Центральным для рассматриваемого политико-экономического подхода является представление о том, что взаимодействие между субъектами, участвующими в выработке решений по вопросам формирования экономической политики, является взаимодействием рыночного типа, где одни рационально действующие субъекты предъявляют спрос на мероприятия экономической политики, а другие – осуществляют их предложение. Благодаря этому экономическая политика перестает быть экзогенным, т.е. внешним по отношению к экономической системе, фактором, который определяют люди, находящиеся за ее пределами (будь то субъекты социального планирования или идеальные «короли-философы», ориентированные на максимизацию общественного благосостояния). Напротив, она определяется *эндогенно*: экономические субъекты выходят на политический рынок, чтобы воздействовать на экономическую политику, которая, в свою очередь, влияет на

их экономические позиции и стимулы воздействовать на политические решения в будущем (Афонцев, 2015, с. 90–91). Определенный параметр государственной политики (например, объем бюджетных расходов, ставка налога, высота внешнеторговых пошлин, сумма субсидий определенной отрасли) рассматривается как эндогенный, если его выбор можно объяснить рациональным максимизирующим поведением индивидов. При этом сама экономико-политическая система рассматривается как комплекс взаимосвязанных экономических и политических рынков: на экономических рынках осуществляется обмен товаров и услуг между субъектами хозяйственной деятельности, в то время как на политических рынках субъекты принятия политических решений обмениваются мероприятиями экономической политики на факторы политической поддержки (голоса избирателей, легальные и нелегальные трансферты благосостояния со стороны групп давления и т.п.).

С точки зрения позитивной экономической науки представление об эндогенном характере определения экономической политики дает безусловные преимущества. В частности, именно благодаря основанным на нем моделям экономисты получили возможность продуктивно анализировать такие феномены, как экономика стагфляции (Олсон, 1998; Olson, 1982), устойчиво неоптимальный выбор между инструментами экономической политики (Magee et al., 1989), перераспределение доходов и бюджетные дефициты в условиях демократии и автократии (Alesina, Rodrik, 1994; Acemoglu et al., 2015), а также причины отказа от своевременной макроэкономической стабилизации (Alesina, Drazen, 1991; Oatley, 2004) и механизмы возникновения «ресурсного проклятия» (Rosser, 2006; Deacon, 2011; Mosley, 2017). Соответствующие вопросы на протяжении десятилетий являлись камнями преткновения для специалистов, рассматривавших переменные экономической политики в качестве экзогенных для экономической системы, и получили удовлетворительное объяснение только после того как для их изучения были использованы возможности политико-экономического подхода.

В то же время потенциал использования данного подхода для повышения эффективности экономической политики во многих случаях подвергается сомнению. С одной стороны, тот факт, что фактические значения переменных экономической политики являются результатом установления равновесия на политических рынках, существенно ограничивает возможности влияния представителей академического и экспертного сообщества на проводимую политику: если экономические рекомендации идут вразрез с целевыми функциями субъектов принятия политических решений, соответствующие рекомендации скорее всего будут просто проигнорированы. С другой стороны, характеристики равновесия на политических рынках могут зависеть от структуры экономических интересов, сформированных под влиянием тех самых диспропорций в экономической системе, которые экономисты предполагают устранить (Acemoglu, Robinson, 2013). В этих условиях попытки претворить в жизнь экономические рекомендации, оптимальные с точки зрения экономической теории благосостояния, могут иметь противоположный эффект, поскольку субъекты политического рынка, адаптируясь к предлагаемым изменениям в экономической политике или пытаясь трансформировать их в соответствии со своими целевыми функциями, могут сделать результаты выполнения соответствующих рекомендаций не просто бесполезными, но и вредными с точки зрения функционирования экономической системы. Показательным примером российской практики последних лет является судьба сформулированной в Указе Президента РФ № 596 от 7 мая 2012 г. «О долгосрочной государственной экономической политике» задачи создания 25 млн высокопроизводительных рабочих мест к 2020 г., которую удалось без проблем «выполнить», объявив все высокооплачиваемые рабочие места высокопроизводительными, или Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (№ 172-ФЗ от 28 июня 2014 г.), реализация которого обернулась колоссальным отвлечением экспертных ресурсов на подготовку

документов, не имеющих ни малейших шансов быть выполненными. Очевидно, что это совсем не те результаты, на которые рассчитывали авторы идеи создания производительных рабочих мест и сторонники внедрения принципов стратегического планирования в России. Однако силы политического рынка трансформировали благие (или кажущиеся таковыми) намерения разработчиков соответствующих предложений в результаты, очень далекие от желаемых. Фактически во многих случаях итоги практического выполнения экономических рекомендаций оказываются такими, что их авторам приходится жалеть о том, что они их предложили. Существует ли рецепт исправления этой ситуации?

Алгоритм выработки успешных рекомендаций

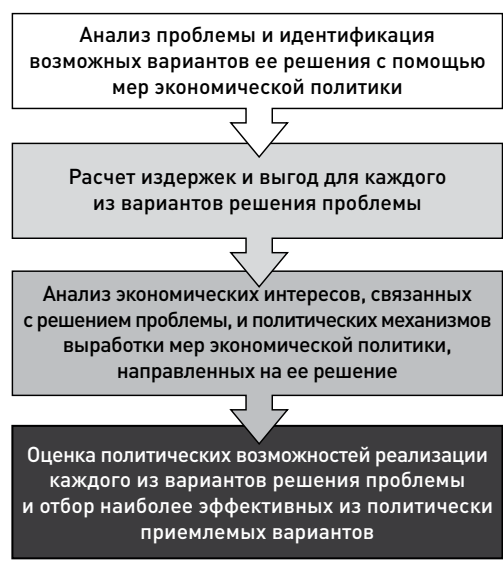
Прагматический подход к выработке рекомендаций для формирования экономической политики, основанный на понимании логики протекающих на политическом рынке процессов, предполагает четкое различие между рекомендациями, которые:

- могли быть реализованы в том случае, если бы благонамеренные (ориентированные на максимизацию экономической эффективности) эксперты могли сами формировать политику или не существовало бы политической оппозиции их предложениям;

- реально имеют шанс быть одобренными субъектами принятия политических решений с учетом существующих политических и институциональных условий. Как показывает практика, эти наборы рекомендаций совпадают только в исключительных случаях.

Поэтому оптимальный курс выработки предложений в сфере экономической политики заключается в том, чтобы выбирать наиболее эффективные экономические предложения из числа политически возможных (т.е. практически реализуемых в условиях равновесия на политических рынках) рекомендаций. Алгоритм такого выбора может выглядеть следующим образом (см. рисунок).

На первом этапе реализации алгоритма дается описание проблемы, подлежащей реше-



Рисунок

Алгоритм выработки политических рекомендаций

нию с помощью мер экономической политики, и определяется спектр возможных вариантов ее решения.

На втором этапе с использованием формально-теоретического и прикладного эконометрического инструментария экономического анализа осуществляется расчет экономических издержек и выгод, сопряженных с реализацией каждого рассматриваемого варианта с точки зрения индивидов и надындивидуальных общностей, в интересах которых предполагается решить соответствующую проблему. По результатам этого этапа возможные варианты экономической политики ранжируются по уровню их экономической эффективности – иными словами, по уровню чистого прироста экономического благосостояния субъектов, в интересах которых осуществляется решение проблемы, описанной на первом этапе.

На третьем этапе проводится анализ политических интересов, связанных с решением рассматриваемой проблемы, и политических механизмов, которые могут быть задействованы для проведения в жизнь вариантов экономической политики, проанализированных описанных на втором этапе. Наконец, на четвертом этапе осуществляется оценка поли-

тических возможностей реализации вариантов экономической политики, ранжированных по уровню их экономической эффективности, после чего отбирается наиболее эффективный из политически приемлемых вариантов и разрабатывается «дорожная карта» его реализации в рамках существующих политических механизмов.

Предложенный алгоритм определяет лишь общую содержательную схему задач, решаемых в ходе выработки рекомендаций для формирования экономической политики. На практике определение возможных вариантов решения проблемы может идти параллельно с разработкой и/или оценкой модели, предназначенной для расчета издержек и выгод, а эта модель, в свою очередь, может опираться на учет целевых функций субъектов политического рынка, вовлеченных в процессы принятия решений по вопросам экономической политики. Однако в любом случае необходимо в явном виде исходить из того, что требование соответствия рекомендаций для экономической политики условиям политического равновесия может обуславливать выбор субоптимального варианта (с точки зрения традиционной экономической теории благосостояния). Например, бессмысленно предлагать региональному правительству, озабоченному масштабами дефицита своего бюджета, масштабную программу фискального стимулирования инвестиционной активности — даже если из экономической модели следует, что именно такая политика будет способствовать максимизации валового регионального продукта и благосостояния жителей региона. Но это не значит, что такое региональное правительство вообще не будет заинтересовано в поддержке инвестиций — надо лишь предложить ему такие меры поддержки, которые за счет расширения налоговой базы будут способствовать росту (а не снижению) доходов регионального бюджета.

Очевидно, что следование данному алгоритму сопряжено со значительным усложнением используемых методов экономического анализа. В частности, этот алгоритм предполагает разработку моделей эндогенного определения экономической политики, в рам-

ках которых изменения переменных экономической политики обуславливают изменения хозяйственной реальности, которые, в свою очередь, заставляют субъектов политического рынка пересматривать свое поведение в сферах спроса на экономическую политику и ее предложения. Но этим дело не ограничивается.

Перед экономистом-исследователем встает важная этическая проблема. Если субъекты политического рынка руководствуются эгоистическими интересами, которые идут вразрез с интересами общества в целом, правомерно ли формулировать рекомендации с учетом этих интересов («применительно к подлости», если использовать удачное выражение М.Е. Салтыкова-Щедрина)? Или же гражданский долг экономиста должен побуждать его формулировать оптимальные рекомендации даже в том случае, если они заведомо невыполнимы — как некий образец, к которому следует стремиться и с которым можно сравнивать фактически проводимую политику, указывая на ее недостатки?

Представляется, что каждый экономист должен решать этот вопрос сам для себя. При этом, однако, следует отдавать себе отчет в том, что позиция, согласно которой работа экономиста завершается определением набора экономически оптимального курса экономической политики безотносительно вопроса его практической реализуемости («работа экономистов сделана, дальше — работа политиков»), также не свободна от этических возражений. Рекомендации, не имеющие шансов быть реализованными, бесполезны для их потенциальных бенефициаров. Едва ли для последних послужат утешением аргументы о том, что «экономисты все сделали правильно, но политики их не послушали», особенно если речь идет о политике борьбы с бедностью или повышения доступности значимых социальных благ. Выработка субоптимальных рекомендаций, которые учитывают реалии политических рынков и потому имеют шансы быть реализованными, изменяя ситуацию к лучшему, в этих условиях является не только более продуктивной, но и этически более привлекательной стратегией.

ЛИТЕРАТУРА

- Афонцев С.А.** (2015). Политические рынки и экономическая политика. М.: Ленанд.
- Мюллер Д.** (2002). Теория общественного выбора. М.: АспектПресс.
- Олсон М.** (1998). Возвышение и упадок народов. Экономический рост, стагфляция и социальный склероз. Новосибирск: ЭКОР.
- Acemoglu D., Robinson J.A.** (2013). Economics Versus Politics: Pitfalls of Policy Advice // *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 27 (2). P. 173–192.
- Acemoglu D., Naidu S., Restrepo P., Robinson J.A.** (2015). Democracy, Redistribution, and Inequality. In: “*Handbook of Income Distribution*”. Vol. 2B. “1885–1966”. N.Y.: Elsevier.
- Alesina A., Drazen A.** (1991). Why Are Stabilizations Delayed? // *American Economic Review*. Vol. 81 (5). P. 1170–1188.
- Alesina A., Rodrik D.** (1994). Distributive Politics and Economic Growth // *Quarterly Journal of Economics*. Vol. 109 (2). P. 465–490.
- Bouwmeester O.** (2010). Economic Advice and Rhetoric. Why Do Consultants Perform Better Than Academic Advisers? Cheltenham: Edward Elgar.
- Deacon R.T.** (2011). The Political Economy of the Natural Resource Curse: A Survey of Theory and Evidence. Boston: Now Publishers.
- Magee S.P., Brock W.A., Young L.** (1989). Black Hole Tariffs and Endogenous Protection Theory. Cambridge: Cambridge University Press.
- McCloskey D.N.** (2011). The Rhetoric of the Economy and the Polity // *Annual Review of Political Science*. Vol. 14. P. 181–199.
- Mosley P.** (2017). Fiscal Policy and the Natural Resources Curse: How to Escape from the Poverty Trap. N.Y.: Routledge.
- Oatley Th.** (2004). Why Is Stabilization Sometimes Delayed? Reevaluating the Regime-Type Hypothesis // *Comparative Political Studies*. Vol. 37(3). P. 286–312.
- Olson M.** (1982). Stagflation and the Political Economy of the Decline in Productivity // *The American Economic Review*. Vol. 72(2). P. 143–148.
- Rosser A.** (2006). The Political Economy of the Resource Curse: A Literature Survey. IDS Working Paper 268.

Поступила в редакцию 12 июля 2017 года

REFERENCES (with English translation or transliteration)

- Acemoglu D., Robinson J.A.** (2013). Economics Versus Politics: Pitfalls of Policy Advice. *Journal of Economic Perspectives*, 27 (2), 173–192.
- Acemoglu D., Naidu S., Restrepo P., Robinson J.A.** (2015). Democracy, Redistribution, and Inequality. In: “*Handbook of Income Distribution*”. N.Y.: Elsevier, 2B, 1885–1966.
- Afontsev S.A.** (2015). Political Markets and Economic Policy. Moscow: Lenand (in Russian).
- Alesina A., Drazen A.** (1991). Why Are Stabilizations Delayed? *American Economic Review*, 81(5), 1170–1188.
- Alesina A., Rodrik D.** (1994). Distributive Politics and Economic Growth. *Quarterly Journal of Economics*, 109(2), 465–490.
- Bouwmeester O.** (2010). Economic Advice and Rhetoric. Why Do Consultants Perform Better than Academic Advisers? Cheltenham: Edward Elgar.
- Deacon R.T.** (2011). The Political Economy of the Natural Resource Curse: A Survey of Theory and Evidence. Boston: Now Publishers.
- Magee S.P., Brock W.A., Young L.** (1989). Black Hole Tariffs and Endogenous Protection Theory. Cambridge: Cambridge University Press.
- McCloskey D.N.** (2011). The Rhetoric of the Economy and the Polity. *Annual Review of Political Science*, 14, 181–199.
- Mosley P.** (2017). Fiscal Policy and the Natural Resources Curse: How to Escape from the Poverty Trap. N.Y.: Routledge.

- Mueller D.C.** (2002). Public Choice Theory. Moscow: AspektPress, 248–303 (in Russian). [Mueller D.C. (1991). Public Choice Theory. In: Greenaway D., Bleaney M., Stewart I. (eds.) “Companion to Contemporary Economic Thought”. N.Y.: Routledge, 207–251.]
- Oatley Th.** (2004). Why Is Stabilization Sometimes Delayed? Reevaluating the Regime-Type Hypothesis. *Comparative Political Studies*, 37 (3), 286–312.
- Olson M.** (1982a). The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities, New Haven: Yale University Press (in Russian).
- Olson M.** (1982b). Stagflation and the Political Economy of the Decline in Productivity. *The American Economic Review*, 72 (2), 143–148.
- Rosser A.** (2006). The Political Economy of the Resource Curse: A Literature Survey. IDS Working Paper 268.

Received 12.07.2017

S.A. Afontsev

Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations;
Lomonosov Moscow State University; MGIMO University, Moscow, Russia

Transforming Research Results into Policy Advice: Political Economy Perspective

Abstract. Transformation of research results into policy advice is a challenging business for economists. Most of them are often deeply disappointed by the fact that politicians and bureaucrats ignore recommendations designed to maximize the social welfare. This does not mean, however, that political decision makers are irrational. Rather, political economy argument is that they rationally pay more attention to their own interests as compared with the social welfare. The article argues that the optimal policy advice strategy should rely on the analysis of decision makers' utility functions. The outcome of this analysis is a set of recommendations that are the most economically efficient of those that can be implemented in political equilibrium.

Keywords: *policy advice, well-being economics, public choice theory, new political economy, political economics, endogenous policy theory.*

JEL Classification: A11, D61, D78.

В.М. Полтерович

ЦЭМИ РАН, МШЭ МГУ, Москва

Разработка стратегий социально-экономического развития: наука vs идеология¹

Журнал НЭА,
№3 (35), 2017,
с. 198–206

Аннотация. Стратегии социально-экономического развития в догоняющих странах разрабатываются на основе доминирующих в обществе идеологий и, как правило, терпят неудачу. До недавнего времени экономическая наука не могла предложить альтернативных оснований для проектирования стратегий, однако за последние двадцать лет ситуация изменилась. Тем не менее научные результаты пока еще мало востребованы обществом. В настоящей работе исследуется конфликт между экономической наукой и доминирующей идеологией. С одной стороны, идеология сдерживает развитие научных исследований, а с другой — изменяется под их влиянием. Однако эти изменения происходят медленно по ряду причин, анализируемых в статье. Идеология неизбежно связана с интересами экономических агентов. Старая элита препятствует становлению новой идеологии, поскольку новые концепции выявляют ошибки предлагавшихся в прошлом проектов. Кроме того, реализация новых идей может требовать институциональных преобразований, ослабляющих власть действующих высокопоставленных чиновников. Между тем в современных обществах отсутствуют регулярные механизмы, обеспечивающие подобные преобразования, а вероятность рациональных волевых решений, противостоящих доминирующей идеологии, невелика.

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (проект 17-02-00524а).