

Е.Т. Гурвич,

Экономическая экспертная группа, Москва

Научные статьи и формирование экономической политики

Не вызывает сомнений, что экономическая политика в значительной мере опирается на результаты исследований и содержащиеся в публикациях рекомендации (хотя эта связь не всегда очевидна для внешних наблюдателей).

Конечно, лица принимающие решения (ЛПР): президент страны, руководители правительства, председатель ЦБ, министры, в силу объективных причин имеют очень ограниченные возможности следить за экономической литературой. Унаследованная с советских времен и так и не преодоленная сверхцентрализация ведет к перегруженности ЛПР – на них ложится огромная нагрузка, от определения общей стратегии до решения мельчайших вопросов. Однако необходимо учитывать, что выработка экономической политики – сложный процесс, имеющий много уровней и достаточно широкий круг участников. Следующий после ЛПР слой можно назвать «лица, формирующие экономическую политику» (ЛФП) – он включает руководящий состав (уровня заместителя министра и директора департамента) ведомств, центрального аппарата правительства, администрации президента. ЛФП выдвигают предложения по всем аспектам экономической политики (программы и прогнозы, повестку реформ), разрабатывают их планы, готовят проекты решений, которые затем корректируются и утверждаются ЛПР. Третий слой составляют эксперты, постоянно сотрудничающие с правительством. Они представляют двум первым слоям инициативы по совершенствованию экономической политики и участвуют в разработке и обсуждении реформ. Следующий слой – это академическое и экспертное сообщество, представители международных финансовых организаций и т.п.

Учитывая гигантскую нагрузку по выполнению текущей работы, ведущая роль в отборе актуальных публикаций и вовлечении их выводов и рекомендаций в процесс разработки экономической политики падает на экспертов. Однако основная часть ЛПР и ЛФП имеет серьезный опыт исследовательской и/или аналитической работы. Это делает их подготовленными к восприятию научных статей и способными критически оценить полученные результаты, а главное, определяет высокий авторитет публикаций в их глазах.

Роль экономических исследований различается в зависимости от стадии формирования экономической политики.

На стадии принятия отдельных мер экономической политики (таких как изменение налоговых ставок, внесение тех или иных поправок в нормативную базу и т.п.) на первый план выдвигается задача количественной и качественной оценки планируемой меры либо сравнение альтернативных вариантов действий (например, изменения ставок различных налогов). Как правило, правительство дает ведомствам поручение подготовить предложения в достаточно сжатые сроки, недостаточные для проведения глубоких самостоятельных исследований. Поэтому основным способом получения необходимых оценок часто становится поиск публикаций на заданную тему. Востребованность отдельной публикации на данной стадии определяется в первую очередь двумя факторами. Во-первых, умением авторов с достаточной точностью предвидеть меры, которые могут оказаться актуальными для властей, и способностью провести их всесторонний анализ. Во-вторых, очень важно обеспечить серьезное обоснование результатов и выводов. Причина в широкой распространенности ситуации, когда разные ведомства имеют разные предложения по той или иной подготавливаемой мере экономической политики. Каждое из них готовит обоснование своей позиции, аргументами в которой становятся, в том числе, результаты исследований. В ситуации состязательности конкурирующих предложений действенность аргументов во многом определяется их доказательной силой.

Содержание востребованных исследований меняется, когда речь идет не об отдельной мере, а о реформе в какой-то области (скажем, демонтаже естественных монополий, монетизации льгот, совершенствовании системы государственных закупок и т.п.). Здесь возникает потребность в публикациях, касающихся анализа различных подходов к проведению реформы, их логики (последовательности действий, необходимых сопутствующих мер) и конкретных деталей реформированного механизма. Важным элементом на данной стадии становится обобщение международного опыта проведения соответствующих реформ и последующего действия реформированных экономических механизмов.

Наконец, наиболее общая стадия – разработка экономической стратегии либо программы действий. На этом этапе возникает спрос на исследования разного профиля. Диагностические исследования помогают выявить ключевые «узкие места» экономики и ее потенциальные конкурентные преимущества; концептуальные работы выдвигают новые, в том числе радикальные идеи; методические работы освещают условия и предпосылки различных вариантов экономической стратегии, и т.д.

Какие работы наиболее полезны при формировании экономической политики? На мой взгляд, самым ценным источником служат серии трудов ведущих международных финансовых и экономических организаций: МВФ, Всемирного банка, ОЭСР. Это объясняется несколькими причинами. Во-первых, главные задачи этих организаций связаны с оценкой экономической политики входящих в них стран, разработкой рекомендаций по совершенствованию этой политики, кодификацией стандартов лучшей политики и т.п. Благодаря этому их труды изначально предназначены для ответа на вопросы, возникающие у ЛПР и ЛФП. Во-вторых, международные организации имеют уникальные возможности обобщения международного опыта, располагая обширной базой для межстранового анализа и бесчисленным запасом конкретных случаев успеха или провала различных вариантов мер экономической политики. В-третьих, ведущие международные организации занимаются одновременно широким спектром проблем, что делает их труды универсальными источниками – среди них почти гарантированно можно найти ответы на большую часть возникающих вопросов (как «по горизонтали» – по тематике, так и «по вертикали» – по стадии политики).

Вторым по полезности источником публикаций, пожалуй, служит серия трудов Национального бюро экономических исследований США. Эта серия отличается фундаментальностью рассматриваемых проблем, глобальностью получаемых результатов, убедительностью выводов, обеспечиваемых предельно высоким уровнем авторов.

Среди публикаций российских авторов, ориентированных на задачи экономической политики, можно выделить несколько важных потоков.

1. *Работы, лежащие в русле «советской» традиции.* Такие работы по большей части претендуют на «концептуальность», т.е. содержат критику проводимой экономической политики и предлагают рекомендации по ее изменению. К сожалению, лишь небольшая часть отечественных работ из данного потока по-настоящему полезна. Одна из характерных слабостей состоит в том, что авторы часто не различают «объективных» проблем, обусловленных свойствами экономики, от «субъективных», определяемых политикой властей. Скажем, до сих пор многие авторы вновь и вновь продолжают упрекать Центральный банк за «недостаточную» монетизацию экономики и предлагают «решить» эту проблему за счет смягчения денежной политики. Еще одно «родимое пятно» российских экономических статей – их слабая доказательность. По всей вероятности, это свойство восходит к советским временам, когда «царицей доказательств» считалась уместная цитата из Маркса или другого классика марксизма. Уйдя от этого способа аргументации, многие наши авторы замены ему не нашли. Сказывается также и то, что в стране лишь формиру-

ется современное экономическое образование – в силу этого авторы часто недостаточно учитывают все связи между мерами экономической политики и состоянием экономики. В результате значительная часть публикаций носит характер призывов: авторы привлекают внимание к обсуждаемой проблеме (не всегда глубоко анализируя ее корни) и призывают власти решить ее (часто не предлагая конкретные пути для этого). Если в работе и выдвигаются конкретные меры, то, как правило, отсутствует их всесторонний экономический анализ (с учетом всех эффектов) и, тем более, количественные оценки вероятных результатов.

В ситуации, когда статья содержит не столько научные результаты, сколько авторское высказывание, мнение, читатели вынуждены ориентироваться на авторитет автора и/или издания. Таким образом, работы данной категории имеют шансы участвовать в формировании политики лишь при условии, что их авторы высоко авторитетны для ЛПР и ЛФП, либо если они публикуются в наиболее признанных журналах (таких как «Вопросы экономики»).

2. *Работы, ориентированные на международные журналы.* Такие исследования обычно имеют иную основу – например, воспроизведение применительно к российским реалиям новой схемы эмпирического анализа либо построение модели, которая может быть опубликована в западном журнале. В первом случае результаты лишь в отдельных случаях важны для российской экономической политики, поскольку изначально схема была ориентирована на проблемы не просто других стран, но качественно иных экономик – преимущественно развитых. Во втором случае модели обычно оказываются избыточно сложными по сравнению с повесткой дня российской экономической политики.

В рамках данного потока выполняется и немало важных, значительных работ. К сожалению, они далеко не всегда попадают в сферу формирования экономической политики. Причина в том, что авторы заинтересованы главным образом в публикациях в зарубежных журналах, поэтому в России исследования публикуются в виде препринтов, во многих случаях на английском языке. Таким образом, здесь сказывается с одной стороны низкая престижность российских журналов, а с другой – их изолированность от мирового журнального процесса. Повышение общего уровня российских экономических журналов, несомненно, существенно улучшило бы знакомство ЛПР и ЛФП с отечественными исследованиями, часть из которых сейчас сразу попадает в мировую литературу, минуя нашу.

3. *Работы экспертов правительства.* Эта группа авторов, как и представители международных финансовых организаций, изначально ориентирована на анализ проблем экономической политики. Постоянно работая на правительство, они могут предвидеть по-

вестку дня и заранее проводить исследования по актуальным проблемам. Как отмечалось, все ведомства заинтересованы в работах, имеющих серьезную доказательную базу, поэтому эксперты вынуждены обеспечивать убедительность своих результатов. Если авторы второго потока интегрированы в международное сообщество экономистов-исследователей, то авторы третьего потока, как правило, тесно сотрудничают с международными финансовыми организациями, равняясь на их стандарты исследований и представления результатов.

Какие факторы определяют степень вовлеченности того или иного журнала в процесс формирования экономической политики? Выше отмечалась роль авторитета издания – однако это оставляет открытым вопрос, как он приобретает. Представляется, что ключевое значение здесь имеет отбор статей, удовлетворяющих наиболее важным требованиям: а) актуальность публикаций, соответствие их тематики ключевым пунктам текущей повестки дня; б) высокая квалификация авторов, проявляющаяся в соответствии их логики современным представлениям экономической науки; в) способность авторов концептуально интерпретировать полученные результаты в терминах задач экономической политики; г) доказательность результатов. Еще один важный фактор – достаточно большое число статей, публикуемых журналом, и широкий набор их тем. Это условие делает журнал привлекательным потенциальным источником идей и результатов для ЛФП и правительственных экспертов, вынужденных одновременно заниматься множеством разнообразных проблем.

Публикации выполняют еще одну очень важную роль. Они не только дают материал для формирования экономической политики, но и представляют собой средство ее широкого профессионального обсуждения. Особое место здесь занимает специальная категория публикаций – статьи, в которых ЛПП и ЛФП выступают как авторы. Они представляют в форме, принятой в экономическом сообществе, принципы и подходы экономической политики, тем самым, открывая их для профессиональной экспертизы.

Подводя итог, можно констатировать, что спрос на качественные исследования со стороны круга людей, формирующих экономическую политику в России, не только существует, но и значительно превосходит их «предложение» со стороны отечественных экономистов. Повышение качества публикаций данного направления внесло бы важный вклад в совершенствование российской экономической политики.