

УДК 330с6

О ПРОЦЕССАХ И ИЗДЕРЖКАХ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ АДАПТАЦИИ

Л. Дедов
г. Глазов

Постсоветский период развития отечественной экономической теории привёл к некоторым важным результатам, позволяющим глубже понять особенности нашей экономики. Особый интерес представляют работы В.М. Полтеровича, С.Г. Кирдиной, Е.В. Балацкого¹. Можно утверждать, что в современной экономической теории формируется направление российского институционализма, отличающиеся существенным уровнем научной новизны.

Как представляется конечной целью движения в русле отечественной ветви институциональной теории будет не только осмысление специфики экономического строя России, логики и практики наших реформ и адаптация перечисленных моментов в русло общемирового развития экономической мысли, но и поиск инструментов тонкой прецизионной настройки хозяйственных процессов. Этот аспект в исследованиях отечественных специалистов пока что продвинут недостаточно. Данная статья предлагает к постановке и рассмотрению ряд вопросов, на мой взгляд, достаточно значимых в отмеченном отношении. Речь идёт о процессах институциональной адаптации и сопутствующих им издержках. Актуальность такого исследования обусловлена определенными несовершенствами трансформационных процессов в российском обществе. В частности, недоучёт издержек институциональной адаптации приводит к устойчивым неэффективным состояниям в экономике и социуме – так называемым институциональным ловушкам (понятие, впервые введённое В.М. Полтеровичем).

¹ Полтерович В.М. Институциональные ловушки и экономические реформы // Экономика и математические методы. – 1999. – Т.35. - №2.

Полтерович В.М. Трансплантация экономических институтов // Экономическая наука современной России. – 2001. - №3.

Кирдина С.Г. Х и У – экономики: Институциональный анализ. – Москва: Наука, 2004. – 256 с.

Балацкий Е.В. Диссертационная ловушка // Свободная мысль – XXI. – 2005. - №2.

Если речь идёт о производстве и потреблении благ, то издержки адаптации представляют собой затраты на всевозможные вспомогательные операции, способствующие применению продуктов и услуг, но непосредственно не связанные с их изготовлением. Это различные опосредующие действия. Не все из этих операций являются прямо зафиксированными в правилах, нормах и регламентах эксплуатации и потребления благ. Однако масштаб соответствующих действий может быть весьма существенным.

Сказанное в значительной степени относится и к экономическим институтам. Институциональные условия ведения хозяйственной деятельности с течением времени претерпевают изменения. С подобными изменениями в общем случае связаны так называемые трансформационные издержки. Обычно в составе последних выделяют следующие виды затрат: на составление проекта трансформации институциональных норм; на «лоббирование» этого проекта; на создание и поддержание промежуточных институтов для реализации проекта; на реализацию проекта как таковую; на адаптацию системы к новому институту.²

В перечисленном перечне есть прямое указание на издержки институциональной адаптации. Но соответствующий компонент связан и с некоторыми другими составляющими данного перечня. В особенности это касается создания и поддержания промежуточных институтов и реализации институциональных новшеств.

Кроме того, затраты на институциональную адаптацию возникают и в тех случаях, когда трансформация институтов непосредственно не имеет место, но существующие институциональные регламенты являются излишне жесткими и требуют постоянных усилий для приспособления к ним (здесь и далее под институциональным регламентом понимается совокупность норм и правил, упорядочивающих последовательность действий определённых субъектов). Специфика издержек институциональной адаптации как и вообще различных адаптационных затрат состоит в том, что они часто являются неявными, то есть незафиксированными в разного рода отчётах, документах и нормативных актах.

Специальное рассмотрение проблемы институциональной адаптации и связанных с нею затрат имеет в силу различных причин немалое самостоятельное значение. Проблема адаптации институтов сложна и многопланова. Она допускает не только различные, но даже и противоположные содержательные интерпретации. Имеет смысл излагать данный вопрос не в чисто абстрактном аспекте, а с упором на конкретные примеры. Особенности такой конкретики позволяют усилить понимание значимости и общности рассматриваемых моментов.

² Балацкий Е.В. Функциональные свойства институциональных ловушек // Экономика и математические методы. – 2002. – Т. 38. – №3. – С. 54-73.

В частности приведём пример, связанный с трудовым конфликтом, имевшим в своё время широкий общественный резонанс в Европе.

Так, специфической формой протеста против неприемлемых условий труда является «итальянская забастовка» или «работа по правилам». В отношении служебных обязанностей «работа по правилам» исключает их компоненты, не зафиксированные явно в регламентах осуществления тех или иных услуг. Тем не менее, если не включен механизм «работы по правилам», персонал фактически осуществляет упомянутые действия. Ясно, что соответствующие издержки связаны не только с выполнением дополнительных услуг, но и с нечёткостью институциональных условий их реализации – норм, правил, прав и обязанностей. Либо потребители услуг, либо лица их оказывающие должны адаптироваться к этому моменту и нести определённые затраты. Впервые отмеченная выше форма протеста была реализована в 70-х годах XX века в Италии. А именно, проводники вагонов железнодорожных поездов стали исполнять свои функции строго в соответствии с утверждёнными правилами. Санкции к такого рода действиям применить было невозможно. Однако, пассажиры и администрация поездов железных дорог начали испытывать значительные, порой непреодолимые затруднения. Отказ от исполнения дополнительных работ и связанных с ними регламентов не был противозаконным и не противоречил заключённым коллективным договорам и трудовым контрактам. Однако, такой отказ обозначил как явные соответствующие затраты, что позволило персоналу поездов настоять на улучшении условий и оплаты труда.

Нижеследующий пример иллюстрирует масштаб проблемы институциональной адаптации в плановой экономике в случае, который можно было бы считать достаточно типичным. В 60-е – 70-е годы прошлого века в Советском Союзе наиболее распространёнными лезвиями для безопасного бриться были лезвия марок «Нева» и «Восход» из горячекатанной стальной ленты. Использование этих бритв потребителями было связано со значительными неудобствами, в частности вело к порезам и ссадинам. В партийные и хозяйственные инстанции поступал поток жалоб и просьб об изменении положения дел, которое однако не менялось из года в год. Одна из значимых причин состояла в том, что данная продукция была устойчивой экспортной позицией и обеспечивала валютную выручку. Иностранцы же пользователи приобретали лезвия «Нева» и «Восход», как правило, не в качестве бритвенных принадлежностей, а для канцелярских нужд – в основном для заточки карандашей и подрезки ластиков.

В конце концов в Советском Союзе была закуплена зарубежная линия по производству безопасных бритв из нежесткой стальной ленты холодной прокатки и начали выпускаться лезвия «Спутник», в целом удовлетворяющие покупателей. Тем не менее, ситуация по-прежнему осталась во многом неэффективной, поскольку потребители лишились удобных и недорогих средств для заточки карандашей (лезвия их холоднока-

танной стали для этих целей не подходят из-за недостаточной жёсткости). Кроме того, был утерян канал устойчивой экспортной выручки. Теперь уже другие субъекты стали испытывать затруднения, связанные с изменением исходного положения дел на противоположное. Эта проблема обусловлена не спецификой потребления и производства благ, а преимущественно организационными особенностями плановой экономики. Такие проблемы затруднительно решить путём технических и технологических усовершенствований. Для их решения необходима ещё и определённым образом организованная хозяйственная среда. В частности, в рыночной экономике колебания конъюнктуры позволили бы выявить необходимое соответствие между лезвиями горячей прокатки для канцелярских нужд и бритвами из холоднокатанной ленты, используемыми по прямому назначению. Народнохозяйственное планирование задействовать механизм конъюнктуры не способно, по крайней мере в нужной степени и проблема не находит решения порождая существенные затраты у потребителей на адаптацию к данной ситуации.

Стремление к экономии затрат адаптации является одним из движущих мотивов институциональной динамики, что позволяет уяснить некоторые особенности как хозяйства современной России, так и провести ретроспективный анализ ряда проблем. Так, издержки адаптации являются весьма значительными при жёсткости институциональных регламентов. Если однако, подобная жёсткость принимается субъектами добровольно, то ситуация не выглядит недопустимой. Например, нелёгкие условия жизни в скитах, пустынях, полярных экспедициях, космических полётах и т.п. не причисляются к аномальным. В случаях же, когда жёсткие институциональные регламенты не принимаются исполняющими их лицами добровольно и являются вменёнными им, оценка должна быть негативной, хотя бы и в ретроспективе. Приведём необходимые примеры.

В советский период обязательными мероприятиями с жёстко установленными регламентами являлись:

- участие во всенародных манифестациях в годовщину Октябрьской революции и в день 1-го Мая;
- участие в выборах депутатов органов власти всех уровней;
- участие в социалистическом соревновании на месте основной работы;
- участие в большинстве субботников и воскресников, особенно в коммунистических, приуроченных ко дню рождения В.И. Ленина;
- участие в помощи селу по уборке урожая, как правило, кормовых и технических сельскохозяйственных культур;
- участие в открытых партийных собраниях независимо от членства в партии;

- для членов комсомола безусловно обязательным было участие в ежегодных Ленинских зачётах;
- неисключаемым правилом было членство в профсоюзах;
- участие в подписных кампаниях с их обязательной разрядкой по партийным и советским изданиям;
- участие в партийно-политической учёбе, независимо от членства в КПСС не реже одного-двух раз в месяц;
- по месту жительства участие в движении за звание дома коммунистического быта или в более мягком варианте – дома образцового состояния;
- для детей и подростков – практически неисключаемое участие в октябрятской или пионерской организации;
- для молодёжи – практически неисключаемое членство в комсомольской организации;
- участие в перманентных обсуждениях документов партии и правительства, трудов Генеральных Секретарей ЦК КПСС; и т.п.

Чтобы явно обозначить соответствующие издержки институциональной адаптации, распишем их только по одной позиции из перечисленных – по участию в выборах депутатов органов власти. Прежде всего затраты на саму процедуру выборов – проезд к избирательному участку, заполнение бюллетеней, общее соответствующее отвлечение времени от альтернативных целей в выходной день – не сопровождались оправдывающим их результатом, поскольку выборы процедурно были организованы таким образом, что имели предрешённый итог. Далее, лица, желающие высказать всё-таки свою позицию, отличающуюся от тривиальной, должны были решиться на явно обозначенное «отклоняющееся поведение» - зайти в кабину, где они могли прописать имя своего кандидата. Всё это было связано с немалым моральным напряжением, практически неоправданным, поскольку не влияло на результат общего выбора. Важным компонентом выборной процедуры была вменяемая избирателям косвенно демонстрация лояльности, например, через как можно более ранний приход на избирательный участок, что тоже сопряжено с немалыми издержками, необусловленными общим распорядком выходного дня и даже противоречащими ему. Результат выборов – более 99 % голосов «за» совершенно обесценивал все затраты на соответствующие мероприятия, обналичивая исключительно малую значимость личного участия в них каждого конкретного избирателя.

Рассмотрим пример адаптации институтов, характерный и социально значимый с позиций настоящего времени.

Лица, имеющие право на приобретение лекарств по льготным рецептам, часто вынуждены переоформлять эти рецепты в случае их неточного заполнения медицин-

ским персоналом. О необходимости такого переоформления пациенты узнают только в аптеке, нередко уже отстояв очередь. Однако, переоформление рецептов это далеко непростая процедура. Зачастую необходимо снова взять больничную карту в регистратуре поликлиники, а для этого тоже надо отстоять очередь. Врач может быть занят приёмом других пациентов, он может и вообще отсутствовать. Заново приходится занимать очередь к врачу на переоформление рецепта. Поликлиника и аптека часто расположены в разных районах населённого пункта. Наконец, лекарство в аптеке может закончиться, пока переоформляется льготный рецепт.

Обычно льготники наряду с бесплатными лекарствами приобретают и медикаменты, на которые нет льгот. Тогда соответствующая процедура выглядит следующими образом. Сначала пациент отстаивает дополнительную «боковую» очередь, чтобы узнать, имеется ли необходимое лекарство и имеет ли смысл вставать в основную очередь, ибо лекарство может неожиданно закончиться. Наведение такой справки затягивает время обслуживания клиентов в основной очереди, но это необходимо сделать, поскольку иначе будет потеряно ещё большее время. Получив заверения, что нужное средство имеется, льготник отстаивает за ним основную очередь. Последняя движется крайне медленно по нескольким причинам. Во-первых, льготники предпочитают приобретать медикаменты за один раз, что вполне оправданно, так как отстаивать несколько очередей нецелесообразно. Во-вторых, соответствующая документация имеет большое количество реквизитов, обязательных к заполнению, что затягивает все соответствующие процедуры.

Наконец, получив лекарства на льготных условиях, пациент встаёт в очередь за медикаментами, на которые у него нет льгот. Эти препараты, как правило, продаются в другом окне аптеки, чтобы не было совмещения различных очередей – льготных и коммерческих.

Очевидные несовершенства описанных процедур усугубляются ещё рядом обстоятельств. А именно, вполне может оказаться так, что в льготное окно стоит большая очередь, а обычное коммерческое отделение пусто, и аптечный работник здесь не занят. В то же время, работник в льготном отделении перегружен. Однако, незанятый аптечный работник по принятому регламенту обычно не имеет возможности помочь перегруженному. Может иметь место и обратная ситуация, когда очередь скапливается у коммерческого окна.

Многие пациенты, учитывая описанные сложности, пытаются навести справки по телефону. Телефонные аппараты обычно располагаются рядом с работником, выдающим лекарства. Служащий аптеки, как правило, не в состоянии дать развёрнутую консультацию, так как это отвлекает его от непосредственного обслуживания клиентов. Поэтому односложные ответы на задаваемые вопросы являются типичным случаем. Но

подобная справка не может удовлетворить запрашивающее лицо и звонок повторяется. Отвлечение от основных операций часто бывает настолько существенным, что служащий аптеки снимает трубку с телефонного аппарата. Дозвониться, чтобы получить информацию становится невозможно, но зато работник аптеки имеет теперь возможность более качественно обслуживать очередь.

Ещё одно несовершенство в обслуживании льготного контингента состоит в том, что приобретение медикаментов, как правило, не увязано с их возможным эффектом. Простейший нитроглицерин, упаковка которого стоит чуть более 10 рублей по процедуре своего получения мало отличается от лекарственных средств стоимостью в сотни и даже тысячи рублей.

В описанных ситуациях характерным моментом является вменение издержек, связанных со всевозможными институциональными и прочими регламентами лицам, которые имеют права на льготы. В таких случаях само наличие льгот надо признать весьма условным. Важной особенностью издержек институциональной адаптации является то, то они перекладываются на потребителей институциональных услуг и не разделяются субъектами, формирующими институциональные нормы. Механизмом устранения или, по крайней мере, смягчения подобных институциональных несовершенств может быть неисключаемость из соответствующих процедур и регламентов тех, кто их разрабатывает. К сожалению достижение подобной неисключаемости затруднено. Дело в том, что представители законодательной и исполнительной ветвей власти функционируют в ситуациях очевидного для большей части электората дефицита времени и прочих условий принятия решений. Поэтому общественное мнение легко соглашается на предоставление им преференций по ряду устанавливаемых ими же правил.

Представители властных структур бывают склонны к оппортунистическому поведению, если механизмы несключаемости усиливают своё действие. Попытки расширения практики несключаемости в современном обществе мотивируются общим процессом усиления его социализации. Политические элиты не могут игнорировать эту тенденцию и по крайней мере эпизодически инициируют сокращение всевозможных должностных преференций. Последнее создаёт затруднения для незлитарных представителей законодательной и исполнительной власти.

В современной политической и административной практике институциональные преференции должностных лиц не являются им данными раз и навсегда. Кроме того, эти преимущества часто не распространяются, по крайней мере в явно обозначенной форме на членов семей законодателей и администраторов. При соответствующих традициях социальной культуры такие моменты не создают затруднений. Здесь большую роль играет фактический имеющийся место уровень затрат институциональной адаптации. Если последние по традиции невелики, то мотивация к их индивидуальному уст-

ранению не будет выраженной. Более того, усилятся стимулы к избежанию ситуаций исключаемости, поскольку последнее способно усилить политический и деловой имидж представителей власти.

При изменении социальных и экономических институтов сопутствующие издержки порождают существенную мотивацию к их преодолению. Однако во многих случаях подобная мотивация у представителей власти ориентирована не на снижение общественных, то есть общих для значительного числа граждан, а на снижение их индивидуальных затрат адаптации. При этом администраторам практически невозможно избежать действий с использованием средств, находящихся в их должностном активе. Дело здесь не в какой-то имманентной аморальности должностных лиц, а в основном в том, что при исполнении ими своих полномочий происходит слияние личных качеств и способностей управленцев и их официально закреплённых статусных характеристик. Избежать этого невозможно, поскольку волеизъявление лиц принимающих решения реализуется через самосознание, в котором личностные и административные факторы функционально неразделимы.

В значительной мере распространение практики неисключаемости неприемлемо и для членов семей представителей власти, которые не склонны разделять институциональные уровни их самих и представителей властных структур, включенных в соответствующие семейно-бытовые отношения. Они, как правило, не находят для этого достаточных оснований.

Возможность реализации действий по снижению индивидуальных затрат институциональной адаптации и попыток избежать расширения практики неисключаемости имеет одним из оснований отсутствие явно обозначенных запретов на многие акции такого рода. Как и в тех случаях, когда регламенты адаптации институтов не закрепляются прямым путём в каких-либо нормативных актах, регламенты, связанные с подключением административных возможностей в целях манипуляции процессами институциональной адаптации также находятся на весьма зыбкой и размытой грани между допустимым и недопустимым. В более широком плане с данным обстоятельством связаны всевозможные явно не запрещённые, но допускающие селективное применение способы влияния и воздействия на ситуацию, порождающие асимметрию в правах сторон, например, в периоды предвыборных кампаний, сделок по собственности и т.п.

Попытки снижения индивидуальных затрат адаптации могут быть инициированы не только от субъектов, имеющих отношение к разработке институциональных регламентов, но и от непосредственных потребителей этих правил и норм. Рядовой пользователь институциональных услуг имеет следующие обычно явным образом не учитываемые элементы затрат адаптации:

–потери свободного времени на оформление документов, справок, получение разрешений, лицензий и т.п.;

–дополнительные потери времени, связанные с необходимостью ожидания в очередях для реализации услуг, описанных выше и ещё ряда подобных услуг;

–прямые потери средств и времени на консультации, разъяснения, выяснения обстоятельств и т.п.;

–различные незапланированные и непредусмотренные денежные расходы;

–издержки, связанные с недостаточным профессионализмом персонала, предоставляющего институциональные услуги;

–риски. Примером типичного риска является возможность распродажи необходимых пациенту лекарственных средств, пока он отстаивает очередь;

–прямые потери здоровья, а также «отложенные» его потери, которые проявятся через неопределённое время и связаны с осуществлением текущих потребностей в институциональных услугах.

Можно было перечислить ещё несколько позиций.

Если бы перечисленные и ещё многие другие элементы затрат на адаптацию к изменению и функционированию институтов можно было прямым образом подсчитать и отнести на расходы тех или иных субъектов, а следовательно и возместить, то немало проблем здоровья, самочувствия, работоспособности и тому подобных могли получить эффективное решение.

Во многих конкретных ситуациях, особенно отличающихся повторяемостью и типичностью, пользователи институциональных услуг бывают в состоянии оценить в явном выражении соответствующие затраты. Это часто влечёт очевидные выгоды, связанные с процедурными аспектами институциональной адаптации. Например, становится возможным оплатить чиновнику ряд услуг адаптационного характера. Объективное существование самой подобной мотивации говорит не только о коррумпированности государственных служащих, но и о несовершенствах самих принципов государственного законодательства и делопроизводства.

Снижение затрат и упрощение процедур институциональной адаптации в настоящее время возможно по нескольким направлениям. Значительные перспективы имеет развитие всех видов институциональной инфраструктуры. Домашние доктора, семейные адвокаты – примеры такого рода. Необходимо содействовать расширению сектора частных услуг по делопроизводству в его различных проявлениях. В России достаточно значительную роль играют муниципальные социальные работники. В частности, они выполняют ряд функций по осуществлению льготных услуг для престаре-

лых и ветеранов, инвалидов, получают для них лекарственные препараты, если необходимо, отстаивая очереди, оформляют всевозможную документацию и т.п.

Другой стороной регулирования институциональной адаптации могут быть явно фиксируемые в соответствующих регламентах права потребителей институциональных услуг. Имеет смысл специфицировать основные регламенты осуществления институциональных услуг и предпринять попытку оценить соответствующие им затраты.

Безусловно важно было бы обеспечить и со стороны государственных служащих и со стороны персонала частных фирм единообразное понимание, толкование и исполнение как специфицированных, так и нетипичных институциональных норм и услуг. Затраты институциональной адаптации, которые в этом случае приняли бы на себя перечисленные лица, следует по возможности гибко включить в систему оплаты соответствующих функций.

Существенным моментом является расширение сферы общественного мониторинга и контроля процессов и затрат институциональной адаптации, оценки жёсткости и путей смягчения институциональных регламентов в тех случаях, когда это допустимо в принципе.

Важным механизмом мониторинга институциональных процессов и затрат является политическое оппонирование. Допустим, что в стране имеется политическая сила (партия), выполняющая роль оппонента по отношению к партии власти в рамках институционально закреплённой политической практики. Предполагается, что оппонирующая сила хорошо организована и сама стремится занять место властной структуры за счёт изменения электоральных предпочтений в свою пользу. Тогда она наряду с другими целями политического оппонирования станет тщательно отслеживать и предавать гласности имеющую место практику исполнения институциональных процедур и оценивать связанные с ними издержки.

Однако у системы политического оппонирования есть существенный внутренний дефект, эффективно преодолённый лишь в немногих странах. Дело в том, что наряду с политическими активистами в органах власти присутствуют профессиональные функционеры. Любая политическая структура должна найти с ними общий язык, иначе управление подведомственной территорией не будет работоспособным. Слой профессиональных администраторов обладает склонностью к личной унии, профессиональному эгоизму, карьеризму и т.п. Нередко эти лица коррумпированы. Всё сказанное ослабляет эффект политического оппонирования даже в странах с развитыми традициями подобного рода. Особенно сильна такая неэффективность в системах нарождающейся демократии.

Интересная попытка обойти данное институциональное несовершенство состоит в создании надполитических структур моральной оценки всех без исключения власт-

ных действий. Дело в том, что в любой стране есть лица, профессионально ориентированные на критическое восприятие существующей политической и административной практики. Это профсоюзные активисты и юристы, представители прессы, социальные работники, деятели науки и культуры, искусства, представители религиозных конфессий, экологических движений, национальных меньшинств и т.п.

Если наиболее непререкаемым авторитетам такого рода придать реальные полномочия по оценке существующей административно-политической практики, закрепив институционально статус их общественного морального оппонирования на самом высоком иерархическом уровне, то возможна ситуация, в которой институциональная динамика и соответствующие ей затраты начнут эффективно отслеживаться. Такая попытка реализуется в России через формирование Общественной Палаты Российской Федерации. Попытка эта однако, может и не оправдаться. Ряд лет назад подобные функции начали выполнять уполномоченные по правам человека при Президенте и Федеральном Собрании России, но эффект этого института оказался меньше ожидаемого. Однако, пренебрегать возможностями, связанными с продолжением поисков в обозначенном направлении не следует.

Для России, где макромотивация общественного развития весьма значительна, повышение доверия граждан по отношению к существующим институтам явилось бы весьма позитивным результатом трансформационных реформ. Важным в этой связи является и осознание ряда новых проблем подобного рода, в том числе и путём проведения специальных исследований процессов и издержек институциональной адаптации.

Рассматривая различные способы воздействия на указанную сферу как представляется необходимо отдать предпочтение тем из них, которые приняты в экономической практике. А именно, сфера услуг институциональной адаптации при её легитимизированной коммерциализации не только способна обеспечить соответствующие потребности, но и сделать явными и оцениваемыми соответствующие затраты. Последнее включает данную отрасль в традиционную экономическую среду со всеми её механизмами регулирования и саморегулирования, что избавляет от необходимости разрабатывать всевозможные специальные, часто довольно экзотические приёмы воздействия на подобные процессы.