

Пахалов Александр Михайлович

руководитель проекта
«Региональные рейтинги России»
ООО «Национальное рейтинговое агентство»

**ОЦЕНКА КАЧЕСТВА
ЭКОНОМИЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ
КАК ОСНОВА РЕФОРМ
ИНВЕСТИЦИОННОГО КЛИМАТА**

Аннотация:

Реформы инвестиционного климата являются необходимым условием экономического развития стран и регионов. Большинство таких реформ включают в себя институциональные изменения, то есть корректировку законов, нормативно-правовых актов и правил ведения бизнеса. В статье проанализирован ключевой подготовительный этап реформ – процесс оценки качества и эффективности существующих экономических институтов. Выделены три основных подхода к оценке качества экономических институтов, наиболее перспективным среди которых является использование опыта непосредственных пользователей институтов – предпринимателей и инвесторов.

Ключевые слова:

экономические институты, инвестиции, инвестиционный климат, институциональные реформы, рейтинги, индексы.

Pakhalov Alexander Mikhailovich

Head of the Project
"Regional Ratings of Russia",
"National Rating Agency", LLC

**ASSESSMENT OF ECONOMIC
INSTITUTIONS QUALITY
AS A BASIS OF INVESTMENT
CLIMATE REFORMS**

Summary:

The investment climate reforms are essential for economic development of countries and regions. Most of these reforms include institutional changes, such as adjustment of laws, legal acts and rules of business. The article analyses the process of assessment of quality and efficiency of existing economic institutions. The author discusses three basic approaches to assessment of the quality of economic institutions, the most promising of which is the use of the experience of direct users of economic institutions – entrepreneurs and investors.

Keywords:

economic institutions, investments, investment climate, institutional reforms, ratings, indices.

«Институты имеют значение» – так звучит одна из базовых установок новой институциональной экономической теории [1]. Другими словами, экономические институты, под которыми понимаются правила и регуляторы социально-экономической жизни общества, непосредственно определяющие формы и особенности ведения хозяйственной деятельности, являются значимым фактором экономического развития, и чем лучше в той или иной стране или регионе институты, тем быстрее и эффективнее развивается экономика этой территории. Качественные институты с помощью координационного эффекта снижают уровень неопределенности, расширяют горизонт планирования экономических агентов и создают стимулы для долгосрочных инвестиций. В свою очередь инвестиции являются важнейшим фактором экономического роста [2].

Влияние экономических институтов на инвестиции: эмпирические подтверждения

За последние три десятилетия опубликовано большое количество эмпирических исследований, в которых на основе данных из разных стран проверялась гипотеза о влиянии качества экономических институтов на инвестиционные показатели. Как правило, такие исследования проводятся в три этапа. На первом этапе выбираются ключевой показатель – зависимая переменная (как правило, объем инвестиций в основной капитал или приток прямых иностранных инвестиций), а также несколько институциональных факторов – объясняющих переменных (например, уровень коррупции или индекс легкости ведения бизнеса). На втором этапе строится эконометрическая регрессия, позволяющая выявить, какие из институциональных факторов оказывают статистически значимое влияние на зависимую макроэкономическую переменную. На завершающем этапе формулируются выводы относительно влияния институциональных параметров на экономический рост или инвестиции. В качестве институциональных прокси-переменных используются индексы и рейтинги, публикуемые авторитетными международными организациями, например Всемирным банком или Freedom House.

В 1995 г. П. Мауро на основе эконометрического анализа взаимосвязи индексов эффективности институтов Business International для 57 стран пришел к выводу, что эффективность институтов государственного управления оказывает значимое влияние на инвестиционную активность [3]. В 2008 г. экономисты Эскрибано и Гуаш пришли к выводу, что ключевые институциональные показатели инвестиционного климата (уровень коррупции, преступности, бюрократия, уровень иннова-

ционного развития, развития инфраструктуры) влияют на различия в интенсивности и эффективности инвестиционных вложений между странами Латинской Америки [4]. Тремя годами позже аналогичные результаты были получены и на основе анализа данных по странам Африки: выяснилось, что наибольшие объемы прямых иностранных инвестиций поступают в страны, обладающие сочетанием высокого качества институциональной среды и макроэкономической стабильности [5].

Влияние экономических институтов на распределение инвестиций между регионами внутри одной страны также доказано в ряде эмпирических исследований. Примером комплексного исследования инвестиционного климата на субнациональном (региональном) уровне является проект индонезийского исследовательского центра KPPOD, осуществленный при поддержке международной некоммерческой организации The Asia Foundation [6]. В рамках данного проекта была разработана методика оценки инвестиционной привлекательности региона с учетом восприятия бизнес-сообщества и подготовлено несколько ежегодных рейтингов территориальных единиц Индонезии по уровню инвестиционной привлекательности. В исследовании было выделено пять факторов инвестиционной привлекательности: институциональный, социально-политический, экономический, трудовой и инфраструктурный. Наиболее значимыми с точки зрения инвесторов оказались институциональный и социально-политический факторы.

Рейтинги и индексы качества институтов важны не только для эконометрических исследований, но и для разработки и проведения институциональных реформ, нацеленных на улучшение инвестиционного климата. Обязательным подготовительным этапом любого институционального проекта является оценка институциональной среды, в рамках которой будет внедряться новый институт или реформироваться уже существующий [7]. От точности этой оценки будет зависеть успешность дальнейшей реализации проекта. В силу сказанного необходимо отдельно остановиться на подходах к измерению качества институтов с особым акцентом на оценке качества институтов, формирующих инвестиционный климат. Результаты оценки качества экономических институтов в странах мира используются как основа для разработки и модификации национального законодательства в области регулирования инвестиционной деятельности.

Нехватка адекватных оценок качества институциональной среды в регионах России затрудняет проведение институциональных реформ, нацеленных на улучшение инвестиционного климата. Для качественного проектирования соответствующих институтов регионального уровня необходимы их комплексная оценка, выявление специфических региональных факторов, влияющих на процесс разработки и внедрения институциональных изменений.

Подходы к оценке качества экономических институтов

В международной практике сложились три основных подхода к измерению качества экономических институтов, формирующих инвестиционный климат: формально-процедурный; на основе опросов экспертов и непосредственных пользователей институтов (инвесторов и предпринимателей); с помощью косвенных показателей, предположительно коррелированных с качеством институциональной среды. В таблице 1 представлено содержание, а также проанализированы основные преимущества и недостатки этих трех подходов. Наиболее распространенным является второй – именно на его основе составляется большинство сравнительных исследований и рейтингов в области инвестиционного климата (включая проекты Всемирного банка, Всемирного экономического форума и других международных организаций).

Российская практика оценки качества экономических институтов

Многие экономисты отмечают, что в России инвестиционный климат и институциональная среда не являются однородными на всей территории, поэтому оценивать качество экономических институтов следует в том числе на уровне субъектов Федерации. Смещение анализа на региональный уровень ставит перед исследователями ряд дополнительных задач содержательного и методологического характера. В частности, требуется определить, в какой степени инвестиционный климат конкретного региона формируется экономическими институтами национального уровня, а в какой – региональными институтами, установить взаимосвязи между институтами этих двух уровней. Например, уровень защиты прав собственности зависит во многом от эффективности работы судебной системы и правоохранительных органов, которые не подчиняются региональным администрациям, хотя региональная администрация способна оказать положительное воздействие на степень верховенства закона на территории региона, приложив для этого определенные усилия [8, с. 34].

В России в настоящее время также опубликовано немало количество рейтингов и иных индикаторов (см. табл. 2), оценивающих качество экономических институтов регионального уровня, причем многие из них оценивают институциональную среду в рамках измерения общего уровня инвестиционной привлекательности. Практически все эти индикаторы основаны на втором из трех ранее выделенных подходов к оценке качества институтов, то есть в качестве источника информации о региональной институциональной среде используются оценки экспертов или результаты опросов инвесторов и предпринимателей.

Таблица 1 – Подходы к измерению качества экономических институтов, формирующих инвестиционный климат [9]

Подход к измерению качества экономических институтов	Содержание подхода	Преимущества	Недостатки
Формально-процедурный	Предполагает фиксацию факта наличия или отсутствия тех или иных формальных институтов (нормативно-правовых актов или их отдельных положений), регулирующих ведение бизнеса	Простота подхода с точки зрения сбора информации; возможность быстрого сравнения институтов в большом количестве различных стран и регионов; минимизация субъективной составляющей в итоговой оценке	Низкая продуктивность подхода с практической точки зрения, так как фактическое состояние инвестиционного климата определяется не наличием или отсутствием того или иного нормативно-правового акта, а качеством его исполнения (практикой правоприменения); невозможность измерения неформальных институтов
Использование мнений и оценок экспертов и пользователей институтов	Рассчитываются содержательные индексы качества институтов, отражающие мнения и суждения экспертов, а также непосредственных пользователей институтов (предпринимателей и инвесторов)	Оценка реального состояния как формальных, так и неформальных институтов и их фактического воздействия на ведение бизнеса и принятие инвестиционных решений	Методические сложности (связанные с формированием выборки, составлением анкеты и т. Д.), возможность возникновения систематических искажений вследствие недостаточной компетентности экспертов
Использование экономических индикаторов, являющихся «лапмусовыми бу-мажками» качества институциональной среды	В качестве прокси-переменных для состоя-ния институтов используются статистически измеримые показатели, которые считаются коррелированными с измеряемым институ-том (например, размер теневого сектора экономики)	Использование одного или нескольких измеримых (статистических) показателей облегчает процесс сбора данных и дальнейшего количе-ственного и эконометрического ана-лиза	Невозможность подбора единого статистиче-ского показателя, характеризующего полный набор институтов, формирующих инвестицион-ный климат

Таблица 2 – Индикаторы качества экономических институтов в российских регионах [10]

Название индикатора	Типы институтов	Открытость методики	Количество регионов	Периодичность исследования
Рейтинг «Эксперт РА» («институциональный потенциал»)	Формальные	Нет	85	Ежегодно с 1996 г.
Рейтинг «Национального рейтингового агентства» (фактор «институциональная среда и социально-политическая стабильность»)	Формальные	Нет	80	Ежегодно с 2013 г.
Субнациональный рейтинг Doing Business для регионов РФ (Всемирный банк)	Формальные	Да	30	2012 г.
Субнациональные индикаторы ВЕЕРS для регионов РФ (Всемирный банк, ЕБРР)	Формальные и неформальные	Да	37	2012 г.
Рейтинг конкурентоспособности регионов (Евразийский институт конкуренто-способности)	Формальные	Да	37	2012 г.
Рейтинг демократичности регионов (Институт Карнеги)	Формальные и неформальные	Частично	83	2002–2010 гг., 2015 г.
Индекс условий для развития малого и среднего бизнеса («ОПОРА России»)	Формальные	Частично	39	(в обновленном формате) 2003–2006, 2008, 2012 гг.
Национальный рейтинг состояния инвестиционного климата в регионах (Агентство стратегических инициатив)	Формальные	Да	85	Ежегодно с 2015 г.

Как видно из приведенной таблицы, индикаторы качества институтов регионального уровня в субъектах РФ характеризуются четырьмя основными недостатками. Во-первых, объектом исследования в них практически всегда являются формальные институты, хотя есть основания полагать, что неформальные институты играют не менее важную роль в формировании инвестиционного климата в регионах [11]. Во-вторых, методики составления многих рейтингов не являются публичными, что затрудняет их использование в качестве релевантных индикаторов состояния институциональной среды и инвестиционного климата в целом. В-третьих, они включают, как правило, достаточно ограниченную выборку регионов (менее половины от общего числа субъектов Российской Федерации). Наконец, в-четвертых, они публикуются недостаточно регулярно, при этом набор изучаемых регионов и методика составления рейтингов меняются, что затрудняет отслеживание временной динамики происходящих изменений.

Интересно отметить, что в целом рейтинги инвестиционного климата регионов России дают достаточно похожие результаты. В таблице 3 представлено сопоставление списка пяти регионов, занимающих лидирующие позиции в рейтинге Агентства стратегических инициатив (АСИ), составленном на основе опросов предпринимателей, с результатами экспертных рейтингов «Национального рейтингового агентства» (НРА) и «Эксперт РА». Можно отметить, что, несмотря на методические различия, все три рейтинга дают сопоставимые результаты.

Таблица 3 – Сопоставление позиций отдельных регионов в различных рейтингах инвестиционного климата / инвестиционной привлекательности, 2015–2016 гг. [12]

Регион	Оценка в рейтинге АСИ (2016)	Оценка в рейтинге НРА (2015)	Оценка в рейтинге «Эксперт РА» (2015)
Республика Татарстан	1-е место	Группа IC2 (высокая инвестиционная привлекательность – второй уровень)	Средний потенциал – минимальный риск (2А)
Белгородская область	2-е место	Группа IC2 (высокая инвестиционная привлекательность – второй уровень)	Средний потенциал – минимальный риск (2А)
Калужская область	3-е место	Группа IC3 (высокая инвестиционная привлекательность – третий уровень)	Пониженный потенциал – умеренный риск (3В1)
Тульская область	4-е место	Группа IC4 (средняя инвестиционная привлекательность – первый уровень)	Пониженный потенциал – минимальный риск (3А1)
Тюменская область	5-е место	Группа IC2 (высокая инвестиционная привлекательность – второй уровень)	Пониженный потенциал – умеренный риск (3В1)

Проектирование институциональных реформ на основе оценки качества экономических институтов

Наиболее надежной базой для проектирования реформ инвестиционного климата считаются оценки, полученные на основе опросов инвесторов и предпринимателей [13]. Такой подход может быть назван оптимальным сразу по нескольким причинам. Во-первых, предприниматели и инвесторы являются непосредственными пользователями институтов и регулярно сталкиваются со многими факторами, как ограничивающими, так и стимулирующими экономическую деятельность. В качестве примера таких факторов можно привести затянутость административных процедур или, наоборот, эффективное и быстрое решение проблем предпринимателей по системе одного окна. Информацией о наличии или отсутствии такой системы могут располагать и внешние эксперты, но только предприниматели способны оценить фактическую ее работу. Во-вторых, опросные показатели актуализируют оценку инвестиционного климата, поскольку они могут рассчитываться ежеквартально или даже ежемесячно и практически в реальном времени отражают происходящие изменения инвестиционных условий в стране или регионе. В то же время показатели статистики с запозданием отражают изменения экономической ситуации, а внешние эксперты могут упустить из виду важные тенденции и явления.

От выбора конкретного подхода к измерению качества экономических институтов зависит успешность реформ, нацеленных на улучшение инвестиционного климата. С 2012 г. в регионах России внедряется «Региональный инвестиционный стандарт» – комплекс мер, направленных на институциональные изменения делового климата с помощью масштабирования опыта регионов, наиболее успешно привлекающих инвестиции. Институциональные изменения, проводимые в рамках реализации этого проекта, соответствуют как теоретическим принципам институционального проектирования, так и большинству практических рекомендаций международных экспертов в сфере реформ инвестиционного климата. К концу 2014 г. на основе *формально-процедурного подхода* было зафиксировано внедрение всех компонентов стандарта в большинстве субъектов РФ [14], т. е. необходимые институты появились в системе региональных правил.

Однако внедрение «Регионального инвестиционного стандарта» не стало результативным с точки зрения стимулирования инвестиционной активности и сглаживания межрегиональных инвестиционных различий, что может быть связано с тем, что институциональные изменения в регионах

были осуществлены только «на бумаге», а не в реальной жизни. Кроме того, возможно существование специфических барьеров для внедрения стандарта в каждом конкретном регионе, что практически неизбежно при попытке реализовать одинаковые институциональные проекты в регионах с различной структурой экономики и неоднородной институциональной средой. Выявить эти барьеры возможно только в результате опросов инвесторов и предпринимателей, что и было сделано в рамках составления «Национального рейтинга состояния инвестиционного климата» [15]. Этот рейтинг подтвердил сохранение существенной дифференциации качества институциональной среды в регионах, формально одинаково успешно внедривших требования стандарта [16]. Для решения этой проблемы необходима корректировка институциональных проектов с учетом специфических особенностей каждого конкретного региона (структуры экономики, роли неформальных институтов, спроса на институты со стороны предпринимателей и инвесторов).

Не следует забывать, что в ряде случаев оценки делового сообщества могут быть искажены в силу того, что предприниматели отказываются открыто высказываться о наиболее «болезненных» аспектах инвестиционного климата (в особенности таких, как коррупция и иные неформальные отношения). Опыт региональных опросов показывает, что в некоторых регионах России более половины респондентов отказываются отвечать на вопросы об уровне коррупции и давления власти на бизнес. Кроме того, предприниматели в экономически благополучных регионах склонны выставлять более негативные оценки отдельным параметрам инвестиционного климата, чем их коллеги из депрессивных регионов. Это связано с тем, что по мере улучшения качества инвестиционного климата растут и запросы бизнеса.

Ссылки и примечания:

1. North D.C. Institutions Matter [Электронный ресурс] // Economics History Working Paper. 1994. URL: <http://econ-wpa.repec.org/eps/eh/papers/9411/9411004.pdf> (дата обращения: 10.09.2016).
2. Aron J. Growth and Institutions: A Review of the Evidence // World Bank Research Observer. 2000. Vol. 15, no. 1.
3. Mauro P. Corruption and Growth // Quarterly Journal of Economics. 1995. No. 110 (3). August.
4. Escribano A., Guasch L.J. Robust Methodology for Investment Climate Assessment on Productivity: Application to Investment Climate Surveys from Central America // Universidad Carlos III de Madrid. Working Paper 08-19. 2008. Economic Series (11). June.
5. Bissoon O. Can Better Institutions Attract More Foreign Direct Investment (FDI)? Evidence from Developing Countries // International Conference on Applied Economics – ICOAE. 2011.
6. Regional Investment Attractiveness Business Perception. Rating to 214 Regencies / Cities in Indonesia & Problems on Business Environment. Jakarta, 2005.
7. Тамбовцев В.Л. Теоретические основы институционального проектирования // Вопросы экономики. 1997. № 3.
8. Тамбовцев В.Л. Улучшение прав собственности – неиспользуемый резерв экономического роста России? // Вопросы экономики. 2006. № 1.
9. Таблица 1 составлена автором на основе: Economic Development and the Quality of Legal Institutions [Электронный ресурс]. URL: <http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/LegalInstitutionsTopicBrief.pdf> (дата обращения: 10.09.2016); Kikeri S., Kenyon T., Palmade V. Reforming The Investment Climate: Lessons For Practitioners // World Bank Publications. 2006. P. 17–18.
10. Таблица 2 составлена автором.
11. Linz S. Barriers to Investment by Russian Firms: Property Protection or Credit Constraints? // William Davidson Working Paper. 2002. No. 469. May.
12. Таблица 3 составлена автором на основе материалов АСИ, НРА.
13. Kikeri S., Kenyon T., Palmade V. Op. cit. ; Survey Methodology [Электронный ресурс]. URL: <http://www.enterprisesurveys.org/methodology> (дата обращения: 10.09.2016).
14. Карта внедрения стандарта [Электронный ресурс]. URL: <http://investstandart.ru> (дата обращения: 10.09.2016).
15. Национальный рейтинг состояния инвестиционного климата в субъектах РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://asi.ru/investclimate/rating> (дата обращения: 10.09.2016).
16. Пахалов А.М. Институциональное проектирование как инструмент улучшения инвестиционного климата // Российское предпринимательство. 2016. Т. 17, № 18.

References:

- Aron, J 2000, 'Growth and Institutions: A Review of the Evidence', *World Bank Research Observer*, vol. 15, no. 1.
- Bissoon, O 2011, 'Can Better Institutions Attract More Foreign Direct Investment (FDI)? Evidence from Developing Countries', *International Conference on Applied Economics - ICOAE*.
- Economic Development and the Quality of Legal Institutions* 2016, viewed 10 September 2016, <<http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/LegalInstitutionsTopicBrief.pdf>>.
- Escribano, A & Guasch, LJ 2008, 'Robust Methodology for Investment Climate Assessment on Productivity: Application to Investment Climate Surveys from Central America', *Universidad Carlos III de Madrid. Working Paper 08-19*, Economic Series (11), June.
- Kikeri, S, Kenyon, T & Palmade, V 2006, 'Reforming The Investment Climate: Lessons For Practitioners', *World Bank Publications*, pp. 17-18.
- Linz, S 2002, 'Barriers to Investment by Russian Firms: Property Protection or Credit Constraints?', *William Davidson Working Paper*, no. 469, May.
- Map of the introduction of the standard* 2016, viewed 10 September 2016, <<http://investstandart.ru>>, (in Russian).
- Mauro, P 1995, 'Corruption and Growth', *Quarterly Journal of Economics*, no. 110 (3). August.

National rating of investment climate in the Russian regions 2016, viewed 10 September 2016, <<https://asi.ru/investclimate/rating>>, (in Russian).

North, DC 1994, 'Institutions Matter', *Economics History Working Paper*, viewed 10 September 2016, <<http://econ-wpa.repec.org/eps/eh/papers/9411/9411004.pdf>>.

Pakhalov, AM 2016, 'Institutional design as a tool to improve the investment climate', *Rossiyskoye predprinimatel'stvo*, vol. 17, no. 18, (in Russian).

'Regional Investment Attractiveness Business Perception. Rating to 214 Regencies' 2005, *Cities in Indonesia & Problems on Business Environment*, Jakarta.

Survey Methodology 2016, viewed 10 September 2016, <<http://www.enterprisesurveys.org/methodology>>.

Tambovtsev, VL 1997, 'Theoretical Foundations of institutional design', *Voprosy ekonomiki*, no. 3, (in Russian).

Tambovtsev, VL 2006, 'Improving property rights - the unused reserve of Russia's economic growth?', *Problems of Economics*, no. 1, (in Russian).