

**К ДЕСКРИПТИВНОЙ ТЕОРИИ
РЕФОРМ:
ПОЧЕМУ РЕФОРМЫ ТЕРПЯТ НЕУДАЧУ**

Полтерович В.М

ЦЭМИ РАН, МШЭ МГУ, ИЭ РАН,

Москва

15 мая 2014

1. ВВЕДЕНИЕ

- **Институциональные реформы (наряду с технологическими изменениями, географическими открытиями, войнами и природными катаклизмами) –важнейший аспект социально-экономического развития. Большая часть реформ не достигают целей, поставленных реформаторами, либо достигают их с избыточными издержками.**
- **Существующая теория реформ – носит нормативный характер. Ее рекомендации обобщают лучшие практики. Предположение: реформатор не преследует корыстных целей, стремится к улучшению общественного благосостояния. В реальности оно не всегда выполняется.**
- **Можно ли использовать нормативную теорию для понимания закономерностей институциональной эволюции и извлечения уроков? Задача: рассмотреть историю институтов с точки зрения теории реформ.**
- **Важный вопрос - причины неудач, тема данного доклада.**

Не только в России

Реформы в развивающихся странах **чаще всего не дают ожидаемых результатов:**

- **Начало 20 века:** переход к плановой экономике.
- *Латинская Америка и Карибский бассейн:*
1980-ые - спад 0,8% в год, 1990-ые - рост 1,5 % в год.
- *Средний Восток и Северная Африка:*
1980-ые - спад 1% в год, 1990-ые - рост 1 % в год.
- *26 стран Вост. Европы и бывшего СССР :*
1990-ые - спад около 30% ВВП.
- В 1990х в России потери были больше, чем в 1937-1945 (44% и 38%)-А. Markevich, М. Harrison (2010).

Почему так? Кто виноват? И что делать?

Россия – полигон проверки ошибочных теорий

- (Не)догоняющее развитие: ups and downs (стандарт)
- 1917 -1991 – Плановая экономика-циклы
- 1992 – 1998 – Переход к рынку-down; все мыслимые и немыслимые ошибки (см. Элементы теории реформ и диспут с Е. Г. Ясиным)
- 1999 – 2008 – Up: В 2012 г ВВП на душу, ППП - 46% от США, 64% от Франции –рекорд! (по данным сопоставлений 2011 г. , продолжали догонять

<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD>)

Но: вложения в уровень, а не в долгосрочный рост; ошибочные реформы

- 2009 – ? – поворот down

Почему так? Кто виноват? И что делать?

Первый предмет диспута: кто виноват?-1

- *Диспут-клуб АНЦЭА «Узлы экономической политики: Итоги и уроки реформ 1990-х годов», состоявшегося 16 декабря 2010 г. (Полтерович-Ясин)*

«Мой ответ: виновата, прежде всего, экономическая наука, не создавшая надежных заслонов проведению ошибочной стратегии реформирования в развивающихся и посткоммунистических странах. Но теперь мы лучше знаем, чего не надо делать и как искать решения». (Уроки реформ 1990-ых годов, 201).

- **Ошибки (мифы):**
 1. ***«Макроэкономические законы универсальны».***
 2. **«Частная собственность (почти) всегда лучше государственной».**
 5. **«Государство в экономике – это «ночной сторож».**
 6. **«Планировать не нужно, рынок все решит сам».**
 7. ***«Надо продолжать реформы - независимо от издержек».***
 9. **«Правительство не должно проводить «популистскую» политику»**
 10. **«Шоковая терапия – лучшая из стратегий».**
 - 11 ***«Заимствовать надо лучшее».***

Первый предмет диспута: кто виноват?- 2

- **Политики? Чиновники? Эксперты? Общество?**
- **Мой ответ: и те, и другие. Но на первом месте – мы, эксперты. (Вопрос о персональной ответственности – дело историков; я его не рассматриваю).**
- **Неразвитость теории реформ: это экспериментальная наука (Эдмон Берк, 1790)**
- **Недостаток квалификации**
- **Обслуживание интересов политиков и чиновников**
- **Новый марксизм(?): «Классовые интересы чиновников состоят в поддержании избыточного государственного регулирования, отсутствии свободного доступа на рынки, бесконтрольности расходов» (Е. Гурвич, 2013).**
- **Эксперт, проектируя реформы, обязан учитывать политические ограничения и предвидеть возможности присвоения ренты (Roland, 2000).**

План

- 1. Введение**
- 2. Реформа как проект. Издержки реформ. Что значит «неудача». Механизмы, порождающие издержки.**
- 3. Трудности проектирования. Общая постановка задачи реформирования.**
- 4. Реформа как инструмент извлечения ренты (rent seeking). Циклы перераспределения.**
- 5. Реформа как инструмент административной борьбы. Фальшивые реформы.**
- 6. Реформы и демократия. Проектирование на коленке.**
- 7. Реформы при несменяемости высшей власти. Принцип сдержек и противовесов или команда единомышленников?**
- 8. Незрелость экспертного сообщества. Конфликт интересов.**
- 9. Заключение: Как защитить общество от вредных реформ. Роль теории.**

2. Реформа как проект. Трансакционные и трансформационные издержки

- **«Трансакционные издержки» - издержки соблюдения нормы («поток»).**
- **Трансформационные издержки- издержки на переключение от одной нормы к другой («запас»).**
- **Условие переключения для агента: разность приведенных чистых выигрышей больше трансформационных издержек.**

Источники трансформационных издержек

- 1. Отвлечение ресурсов из традиционных сфер инвестирования**
Castanheira, Roland (1995)
- 2. Дезорганизация:**
 - А. Старая система разрушается раньше, чем проявляется эффективность новой.**
Blanchard, Kremer (1996)
 - В. Рассогласованность действий агентов при движении к новому равновесию.**
- 3. Интенсификация перераспределительной деятельности (борьба за переходную ренту).**
- 4. Дисфункции, институциональные ловушки, сопротивление проигравших**

3. Трудности проектирования – первая причина неудач -1

- **Внедрению нового института препятствуют ограничения – культурные, институциональные, политические, технологические или ресурсные.**
- **Реформа = последовательность (промежуточных) институтов, соединяющая исходное состояние с желательным в подходящем институциональном пространстве (+ правило, определяющее условия переходов от каждого промежуточного института к последующему).**
- **Промежуточные институты удовлетворяют существующим ограничениям, которые препятствуют дальнейшему движению.**
- **Обычно выполняют функции финального (желательного) института.**
- **Способствуют ослаблению ограничений, создавая условия для следующего перехода**

Задача реформирования:

- **проектирование и реализация эффективной институциональной траектории.**
- **Критерии эффективности: улучшение благосостояния всех (основных) групп населения (Парето-улучшение); минимальные издержки.**
- **Желательно непрерывное улучшение – формирование позитивных институциональных ожиданий.**

Трудности проектирования – первая причина неудач-2

- **Неудача = издержки слишком велики, иногда настолько, что начатую реформу приходится отменять.**
- **Издержки реформы проявляются немедленно. Выигрыш отдален во времени и с трудом поддается оценке. Проигрывающие сопротивляются – политические ограничения.**

Пример успеха: пенсионная реформа в Швеции, 1999

Selen, Stahlberg, 2007

Было:

- **распределительная система , отчисления -18,5%;**
- **Выход на пенсию с 61 года; гарантированная пенсия с 65 лет (зависит от стажа и заработка);**
- **Индексация в зависимости от наличия средств в ПФ**

Реформа 1999:

- **Отчисления 16% -по старой схеме; 2,5% -на индивидуальный счет в негосуд. пенс. фонд по выбору**
- **Но это правило – для тех, кто родился после 1954. Для тех, кто родился до 1937 г –старое правило; для 1937 -1953 гг. рождения – возрастающая доля отчислений на индивидуальный счет (менее 2, 5%).**
- **Те, кто родился после 1946 (в условных расчетах) выиграли –таких большинство.**

4. Реформа как инструмент рентоизвлечения. Переходная рента.

- **Любое институциональное изменение деформирует систему ограничений, действующих в экономике, и приводит к изменению поля возможностей для хозяйствующих субъектов. Если возникают новые ограничения либо ослабляются старые, то создаются и новые привилегированные позиции, позволяющие получать переходную ренту - дополнительную «сверхнормальную» прибыль. Появление новых возможностей рентоизвлечения обычно интенсифицирует перераспределительную активность в ущерб производству (лоббирование, коррупция, воровство, и т.п.).**
- **Нередко реформы проводятся с целью рентоизвлечения. Залоговые аукционы 1995 г.**
- **Перераспределение власти: собственность в обмен на власть (Boyo, Shleifer, Vishny, 1996)**

НП –циклы

- **Chua (1995) : в истории многих стран наблюдаются циклы усиления и ослабления роли государства в экономике, включая смену политик национализации и приватизации (НП - циклы). Мексика пережила пять таких «поворотов»: за первым «прорыночным» периодом 1867-1910 гг. последовали национализация 1910-1940 гг., приватизация 1940-1958 гг. и новая национализация в 1958-1983 гг., сменившаяся в 1983 г. очередным приватизационным бумом. В Чили, Перу, Бразилии, Аргентине, Уругвае – всюду, хотя и не синхронно, наблюдались аналогичные НП –циклы.**

5. Реформа как инструмент административной борьбы.

- **Реформа –перераспределение денег (в том числе, на их проведение), имущества и власти**
В 1990-ые: проект реформы орфографии.
- **Проект приватизации 2011 г.: борьба между двумя чиновниками**
Блуждание проектов законов по кабинетам
- **Реформы управления наукой, образованием, культурой –снижение роли творческой интеллигенции**
- **Фальшивые реформы : монетизация льгот 2005 г. -заведомо невыполнимая нагрузка на регионы (чтобы отчитаться).**
- **Парламентская борьба за изменение налоговой системы – перераспределительный конфликт (Alezina, Drazen, 1991, Fernandez, Rodrik, 1991).**

6. Реформы и демократия. Проектирование на коленке.

- Процедуры парламентских чтений , внесения поправок не позволяют оценить последствия предлагаемых трансформаций; профильные комитеты часто не содержат нужных профессионалов.**
- Реформа здравоохранения в США 2010-2012-2014**
- В «незрелых демократиях» последствия особенно печальны. Монетизация льгот: парламентарии были убеждены, что на Западе натуральные льготы не используются.**
- Отсутствие авторов: закон о реформе РАН.**

7. Реформы при несменяемости высшей власти.

- **Сменяемость власти –короткий горизонт**
- **ФРГ - христианские демократы , 1949 – 1969 гг.**
- **Япония –ЛДП с 1955 по 2009 (с перерывом 1993 г.)**
- **Если все сколько-нибудь важные решения принимаются на самом верху – вероятен застой**
- **Принцип сдержек и противовесов -админ. борьба**
- **Chalmers Johnson (1982, 1999)- developmental state:**
 - а) Команда единомышленников**
Сингапур -1959—1990 –Ли Куан, Германия -Эрхард,
Франция- Де Голь (национализация) +Пьер Массе;
 - в) независимость админ. власти от политической**
(“the *politicians reign* and the state *bureaucrats rule*”);
 - с) децентрализация, участие бизнеса и общества.**

8. Неразвитость экспертного сообщества –сегодня это важнейшая причина-1

- **«Классовые интересы чиновников»? Так ли? Реформа 1992г. ? Закон о банкротстве 1992 г.?, ЕГЭ?**
- **Все еще недоразвитость теории + Отсутствие квалификации:**
- **А) Попытки копирования институтов передовых стран, игнорирование культурных, институциональных, ресурсных, технологических ограничений**
- **Б) Игнорирование мирового опыта (прошлые развитых стран, опыт развивающихся стран).**
- **В) Приверженность «простым решениям» - неумение конструировать промежуточные институты**

Внедрение ЕГЭ в России: отсутствовал анализ опыта, неверный выбор линейки; фальшивый эксперимент

- **Эксперимент с 2001: расширение числа университетов и регионов.**
- **Зарубежный опыт не был проанализирован, в частности, не было понято, почему провалились первые попытки внедрения аналога ЕГЭ во Франции в 1960 г (История..., 2010; иммигранты), и почему SAT , другой аналог ЕГЭ, до сих пор вызывает протесты в США.**

• Опрос (Черепова, 2010)	2004	2010
• количество злоупотреблений увеличилось:	21%	27%
• относились положительно к ЕГЭ	50%	34%.
• относились отрицательно	21%	53%.
• ЕГЭ оценивает знания лучше	24%	12%
• ЕГЭ оценивает знания хуже..	22%	41%

Внедрение накопительных систем: игнорирование ресурсных, институциональных и культурных ограничений

- **В 1981 г. в Чили вместо распределительной пенсионной системы была введена накопительная. Опыт Чили расценивался как положительный, и в 1994 году ВБ рекомендовал правительствам всего мира внедрение накопительной системы (World Bank, 1994).**
- **За короткое время более 30 стран, поощряемые ВБ, ввели накопительные системы, одновременно ужесточив условия получения и размеры распределительной части пенсии.**
- **Но первые успехи быстро сменились разочарованием. После реформ доля участников пенсионных программ сократилась в большинстве стран (включая Чили).**
- **Причины: бедность, культура накопления, фондовый рынок**
- **В 2000 гг. – сокращение накопительных программ**
- **В России -2001-2002 – реформа (6% из 22% -накоп для 1967 г.р. и младше). 2013 – перерыв для молчунов на 2014 г.**
- **The World Bank Pension Conceptual Framework (2008) ²¹ – многовариантные системы, учет специфики стран**

Очередной фетиш: «институциональные реформы» -1

- **Имеется в виду снижение коррупции, административных барьеров, прозрачность, подотчетность, и т. п. Но:**
- **Успех зависит от массовой культуры, неформальных норм -очень инерционны.**
- **Если неформальные нормы не поддерживают реформу, принуждение и контроль особенно затратны: 94 закон о закупках, ЕГЭ –барьеры повышаются, рента перераспределяется**
- **Улучшение институтов не является ни необходимым, ни достаточным условием успеха(Южная Корея и Чили).**
- **В опросе 2009 г. о препятствиях для бизнеса (Кузнецов, Яковлев, 2014) коррупция на 8-ом месте из 19, плохое госрегулирование –на 5-ом. Главное-**
- **макро, налоги, кредиты. Опрос РСПП (2012) – барьеры -3 место, коррупция на 5-ом, на 1-ом – кадры!**

Очередной фетиш: «институциональные реформы» -2

- **«Институциональная мода» среди исследователей прошла, идет полемика о связи институтов и роста:**
- **направление каузальности;**
- **степень влияния; пороговый характер**
- **зависимость от странового контекста**
- **A. Chong C. Calderón (2000); E.L. Glaeser, R. La Porta and A. Shleifer (2004); Acemoglu D., Johnson S., Robinson J. (2005), Lars P. Feld, Gebhard Kirchgässner (2008).**
- **В работах по стимулированию роста на первый план выдвинулись проблемы выявления приоритетов, НИС, кластеры, и т. п. – другие институты! См., например, Rodrik (2007), Stiglitz J.E. and J.Y.Lin (eds) (2013). The Industrial Policy Revolution I. The Role of Government Beyond Ideology.**

Очередной фетиш: «институциональные реформы» -3

- Улучшение институтов не является ни необходимым, ни достаточным условием успеха. Очень быстрый рост- всегда исключение**
- Рассмотрим страновой показатель Rule of Law (WB): доля худших стран в % , средняя за 2000-2012 гг.**
- Беларусь – 13**
- Украина - 24**
- Венгрия -76**
- Чили- более 87**
- Отношение душевых ВВП Белоруссии и Украины увеличилось на 75%**
- и Венгрии - на 55%**
- и Чили –на 33%**
- В 1994 г. белорус был на 4% богаче украинца, а в 2012 г.- вдвое!**
- Аналогично: Индия и Китай (RI ниже, растет быстрее)²⁴.**

9.Удача: либерализация цен в Китае(1)

- **Две системы цен - плановые и рыночные (dual track)**

Рыночные продажи росли гораздо быстрее, плановая система постепенно исчезала

Qian (1999), McDonell (2004)

1978- эксперимент - 6 предприятий в Сычуани, 1979- около 100 предприятий

1980 - 60% (по выпуску) всех SOE

1984 - все предприятия, но разность цен < 20%. 1985 - ограничения сняты

Китай: либерализация цен (2)

- **К 1993 - плановая система сократилась до 5%, процесс либерализации цен закончился. Он длился 15 лет.**
 - **В России были подобные планы:**
- **Широкомасштабный эксперимент**
- **Доклад Н.И. Рыжкова (1989)**
 - **Теория: Полтерович (1986),**
 - **Lau, Qian, Roland (2000)**

10. Заключение: как защитить общество от вредных реформ

- **Учить теорию реформ**
- **Интенсифицировать ее разработку (в частности, методы учета политических ограничений) и популяризацию**
- **Разоблачающая роль теории -препятствие для ищущих ренту чиновников и экспертов (генерирующих ее).**
- **Конкуренция при разработке реформ**
- **Открытые слушания**
- **Авторство! Участие авторов в заключительных версиях законов**
- **Необходим закон о проектировании реформ**

Разделы типичного проекта:

- 1. формулировка целей;**
- 2. анализ спонтанной эволюции институтов;**
- 3. анализ аналогичных реформ в других (не только передовых) странах и институциональных экспериментов;**
- 4. разбиение реформы на этапы и представление ее в виде последовательности промежуточных институтов;**
- 6. сопоставление интегральных выгод от реформы с интегральными издержками;**
- 7. обоснование перспективности планируемой институциональной траектории в соответствии с требованиями (1) – (11); (учет политических ограничений!);**
- 8. выбор эффективной технологии осуществления реформы, включая создание необходимых вспомогательных институтов;**
- 9. методика анализа результатов осуществленных институциональных изменений (аналог оценки рег. возд.)**

Перспективные траектории (1)

Траектории должны (некоторые из 11 требований):

- **(4) учитывать особенности гражданской культуры и уровень развития человеческого капитала**
- **(5) учитывать возможности принятия политических решений о реформах и отказа от них;**
- **7) обеспечивать ослабление ресурсных, технологических и институциональных ограничений вдоль траектории;**
- **(8) включать эффективные меры по сдерживанию перераспределительной активности;**
- **(9) формировать институциональные ожидания, стимулирующие движение вдоль траектории;**
- **(10) предусматривать на каждом шаге, по крайней мере, частичную компенсацию потерь проигравшим;**
- **(11) сочетаться с государственной политикой стимулирования экономического роста.**

Сектор институциональных исследований и разработок

- **Сектор институциональных исследований и разработок – сеть специализированных организаций для изучения, трансплантации и конструирования институтов, проектирования и мониторинга реформ.**
- **Стандарты на институциональное проектирование.**
- **Поощрение чиновников за внедрение институциональных инноваций**

Три ссылки

- **Полтерович В. Почему не идут реформы? Необходим государственный стандарт на их проектирование Политический журнал, № 13(64), 11 апреля, 2005.**
<http://www.politjournal.ru/index.php?action=Articles&dirid=73&tek=3250&issue=97>
- **Полтерович В.М. Общество перманентного перераспределения: роль реформ. Общественные науки и современность. 2005 №2.**
- **Полтерович В.М. Элементы теории реформ. М.: Экономика, 2007- 447 с. (С. 72-73, 141 и далее, 256, 315-317).**

Спасибо за внимание!