

**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 (прошлое 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!