

ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО НАУЧНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ
ИНСТИТУТ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО
РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ РАН



ИНФОРМАЦИОННЫЙ
ВЫПУСК № 64 (1421)

Серия

«ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ»

ИСЭРТ РАН продолжает знакомить своих подписчиков с наиболее интересными, на наш взгляд, публикациями, затрагивающими актуальные вопросы российской экономики и политики.

В выпуске представлено выступление академика РАН В.М. Полтеровича на заседании круглого стола «Судьба экономических программ и реформ в России», проведенного в рамках XVIII Апрельской международной научной конференции НИУ ВШЭ, опубликованное в журнале «Вопросы экономики», № 6, 2017года.

Вологда
июнь 2017

В. Полтерович. Мое выступление озаглавлено: «Реформы в России: мифологемы вместо проектов». Подавляющее большинство реформ, проводимых в нашей стране, терпят неудачу: они не достигают целей, поставленных реформаторами, либо достигают их с избыточными издержками. Почему? Это тема для самостоятельного доклада (см., в частности: Полтерович, 2014; 2016), но короткий ответ состоит из двух пунктов.

Первая важнейшая причина неудач в том, что во многих случаях реформаторы не заинтересованы в результативности реформ, используют их как инструмент извлечения ренты в процессах административной или политической борьбы. Реформы, объявленные цели которых не соответствуют истинным, я называю фальшивыми. Очевидный пример такой ситуации – залоговые аукционы 1995 г.

Более сложный вопрос: почему была введена плоская шкала НДФЛ в 2001 г.? Официально объявленная цель состояла в увеличении собираемости налога за счет легализации доходов. Не вполне ясно, была ли она достигнута. В работе: Gorodnichenko et al., 2009, показано, что *хотя* реформа сократила разрыв между декларируемыми доходами и потреблением, она слабо сказалась на благосостоянии населения. Зато положение имущих классов стало гораздо более комфортным. Теперь мы в ловушке: даже если переход к прогрессивному налогообложению будет рекомендован экспертами, осуществить его крайне трудно, поскольку при этом понесут потери прежде всего те, от кого он зависит.

Еще один пример – монетизация льгот 2005 г. Заведомо невыполнимая нагрузка была перенесена на регионы, что, похоже, было заложено в самой идее реформы. Вряд ли реформаторы не понимали, что объявленное преобразование в полной мере осуществить невозможно.

Некоторые пункты плана приватизации 2011 г. и последовавшая затем полемика, касавшаяся продажи акций «Роснефти» и Сбербанка, заставляют предположить, что в определенной степени этот план стал результатом борьбы между высшими администраторами. Чтобы предотвратить необоснованную продажу акций Сбербанка, потребовалось вмешательство главы Банка России.

Думаю, реформы управления наукой, образованием и культурой, которые проводятся в настоящее время, во многом вызваны желанием усилить контроль над творческой интеллигенцией. Трудно объяснить эти реформы соображениями эффективности.

Вторая важнейшая причина неудач при проведении реформ в том, что эксперты и политики часто ориентируются на мифологемы, а потому считают проектирование реформ необязательным. Сегодня в России наиболее важной и опасной мифологемой выступает следующий тезис: «Основная задача реформ – улучшать «институты». Я ставлю слово «институты» в кавычки, потому что в этом контексте их понимают в узком смысле: имеются в виду уменьшение коррупции и доли теневого сектора, снижение административных барьеров, увеличение прозрачности бизнеса, укрепление прав собственности и т. п. Конечно, все это очень важные задачи, но успешность их решения зависит от массовой культуры, неформальных норм, очень инерционных и плохо поддающихся регулированию. Сторонники этого тезиса полагают, что пока «институты» остаются «плохими», бессмысленно заниматься стимулированием роста. При такой постановке реформа обречена на неудачу. Не случайно страны, которые успешно решили проблемы догоняющего развития, опирались на другие институты. Ниже я остановлюсь на этом подробнее.

Распространенная мифологема: «Роль государства в экономике следует снижать». На самом деле надо повышать эффективность государственного управления, одна из задач которого состоит в уменьшении роли государства по одним направлениям и, возможно, ее увеличении по другим. Здесь важно с самого начала рассматривать альтернативы, а не постулировать снижение роли государства как аксиому.

Другая мифологема: «Приватизация повышает эффективность производства». Сейчас большинство экспертов против столь категоричного тезиса, но многие политики его все еще защищают. Есть огромный массив литературы – и теоретической, и эмпирической, – показывающей, что приватизация может как повышать, так и снижать эффективность, все зависит от конкретных обстоятельств. Между тем очевидно, что нужно повышать эффективность управления государственной собственностью и, в частности, рассматривать вопросы приватизации или (частичной) национализации крупных предприятий самостоятельно, как отдельную проблему.

Еще одна мифологема: «Для ускорения роста надо снижать инфляцию». Это противоречит и многочисленным статистическим данным, и теории, потому что снижение инфляции связано с издержками и отнюдь не обязательно стимулирует экономическое развитие. Большинство исследователей сейчас приходят к выводу, что в развивающейся стране с однозначной инфляцией специальные усилия по ее снижению могут тормозить рост.

Нужно расстаться с мифологемами и ввести в практику управления тщательное проектирование реформ. Что я понимаю под проектированием в данном контексте? Хорошо организованные проекты институциональных преобразований должны предусматривать ряд стандартных разделов. Во-первых, следует ясно сформулировать цели реформы, чего часто не делают. Во-вторых, необходимо проанализировать эволюцию соответствующих институтов в развитых странах. Если речь идет о реформах системы образования, пенсионной системы и т. п., то нельзя ограничиваться анализом их нынешнего состояния на Западе, нужно понимать, как они эволюционировали, как «работали», скажем, 30 лет назад. Нередко мы не можем «перепрыгнуть» через стадии институционального развития и вынуждены их в той или иной мере повторять. Еще один раздел проекта должен быть посвящен рассмотрению аналогичных реформ в развивающихся странах.

Далее, на основе проведенного анализа необходимо разбить реформу на этапы и представить ее в виде последовательности промежуточных институтов. Промежуточные институты должны приближать нас к достижению намеченных целей в рамках существующих ограничений (культурных, технологических, институциональных и др.) и при этом способствовать их постепенному ослаблению, создавая возможность перехода к следующему этапу.

В проекте надо обосновать выбор технологии осуществления реформы, включая создание необходимых вспомогательных институтов. Должна быть разработана методика анализа результатов институциональных изменений – аналогично оценке регулирующего воздействия.

Чтобы реформа как последовательность промежуточных институтов имела шансы на успех, была «перспективной», она должна удовлетворять ряду требований (подробнее см.: Полтерович, 2007). В частности, реформа должна сочетаться с государственной политикой стимулирования экономического роста и принимать во внимание особенности гражданской культуры и уровень развития человеческого капитала. Если население характеризуется патерналистскими ожиданиями, то бессмысленно планировать немедленный переход к эффективной рыночной экономике, важнейшей предпосылкой которой выступает индивидуалистская культура. Перспективная траектория должна учитывать возможности принятия политических решений, необходимых для ее реализации, и включать эффективные меры по сдерживанию перераспределительной активности (этим очень часто пренебрегают). Важно сформировать институциональные ожидания, стимулирующие движение по избранной траектории. Если реформа направлена против интересов тех, кого она затрагивает, то практически наверняка ее цели не будут достигнуты, поскольку люди будут стараться избегать неблагоприятных последствий. В ряде случаев в проекте реформы полезно предусмотреть проведение тщательно спланированных институциональных экспериментов.

Пример, на мой взгляд, неудачной реформы, связанной с колоссальными затратами, – внедрение единого государственного экзамена. Этот пример представляет особый интерес, поскольку реформа, казалось бы, не носила шокового характера и даже предусматривала эксперименты. Но, к сожалению, их результаты оценивали те, кто проектировал саму реформу. Видимо, поэтому полученные оценки не позволили существенно скорректировать первоначальные планы. Был проигнорирован богатый зарубежный опыт внедрения аналогичных механизмов. В частности, нужно было проанализировать, почему провалились первые попытки внедрить аналог ЕГЭ во Франции, почему SAT (Scholastic Aptitude Test), другой аналог ЕГЭ, до сих пор вызывает протесты в США.

Опросы, проведенные Левада-центром в 2002–2010 гг., продемонстрировали негативные изменения в отношении граждан к замене вступительных экзаменов в вузы на ЕГЭ. В 2002 г. 50% респондентов относились к этой реформе «целиком положительно» либо «скорее положительно», к 2010 г. их число уменьшилось до 34%. А число респондентов, относившихся к реформе «скорее отрицательно» или «резко отрицательно», увеличилось за тот же период с 21 до 43% (Черепова, 2010). Реформаторам не удалось решить одну из важнейших задач эксперимента – убедить граждан в целесообразности проведенной реформы, создать позитивные институциональные ожидания.

С чего надо было начинать? Здесь было бы целесообразно использовать один из общих методов институционального проектирования, состоящий в формировании «смеси» старого и нового институтов в той или иной пропорции. В данном случае это означает прием студентов в зависимости от взвешенной оценки результатов студенческих экзаменов для соответствующего университета и результатов ЕГЭ. При этом вес ЕГЭ должен быть сначала незначительным, чтобы опробовать новую систему, обнаружить ее недостатки и отладить. В дальнейшем каждый университет мог бы выбирать подходящий ему весовой коэффициент при ЕГЭ. Например, МГУ, скорее всего, взвешивал бы ЕГЭ с маленьким весом, как и другие сильные университеты. Таким образом, подбирая веса, можно было сделать переход плавным и не столь затратным.

Другой пример неудачи – внедрение накопительной пенсионной системы. Опять был проигнорирован опыт реформ, проводившихся с 1980-х годов, когда за короткое время более 30 стран, поощряемых Всемирным банком, ввели накопительные системы, одновременно снизив объемы распределительной части пенсии. Сначала казалось, что все идет успешно, но потом наступило разочарование. В ряде стран доля участников пенсионных программ сократилась, средств на выполнение государственных пенсионных обязательств не хватало и пришлось в той или иной мере возвращаться к распределительной системе. В бедных странах значительная часть населения не имеет возможности сберечь, и для нее уменьшение страховой пенсии служит дополнительным стимулом оставаться «в тени».

Успешные реформы были и в России. Так, «дедовщина» в армии практически исчезла в результате перехода на один год службы и введения контрактной системы. За последние годы существенно снизилась коррупция на дорогах вследствие установки камер дорожного наблюдения и одновременного – это очень важно – увеличения зарплаты полицейских почти в два раза; таким образом, была обеспечена компенсация тем, кто потенциально проигрывал от реформы.

За последние пять лет изменился характер взаимодействия между пешеходами и водителями, которые стали уступать дорогу пешеходам. Иногда говорят, что это результат введения соответствующего штрафа. По моим наблюдениям, ситуация стала меняться примерно на два года раньше. Изменения в культуре взаимодействия произошли, по крайней мере отчасти, вследствие увеличения числа поездок за границу.

Заслуживают тщательного анализа результаты отмены выборов губернаторов в 2005–2011 гг. с последующим их возвратом. Это нетривиальная стратегия. В определенном смысле (с многочисленными оговорками) ее можно считать успешной. Еще одно институциональное нововведение – создание общественных советов при правительственных органах – кажется мне важным, хотя деятельность этих советов не всегда заметна широкой публике.

Переход к таргетированию инфляции при падении цен на нефть – очень дискуссионный вопрос, но ясно, что в тот момент было необходимо менять политику накопления резервов. Другое дело, что во главу угла нужно ставить задачу стимулирования роста.

Вернемся к обсуждению наиболее распространенной в сегодняшней России мифологеме, согласно которой основная задача реформ состоит в улучшении «институтов» – в снижении коррупции и административных барьеров, укреплении права собственности и т. п. Как я уже отмечал, решение этой задачи упирается в существующие культурные и институциональные ограничения. В то же время, как показывает опыт других стран, улучшение «институтов» не является ни необходимым, ни достаточным условием инициации быстрого роста.

Сегодня в научной литературе по проблемам экономического развития уже прошла «институциональная мода», которая доминировала ранее. Идет полемика о характере связи институтов и экономического роста (установлено, что эта связь носит двусторонний характер), о степени их взаимовлияния, о роли странового контекста. На первый план вышли проблемы промышленной политики, выявления приоритетов, вопросы, связанные с национальной инновационной системой, и т. п. Д. Норт с соавторами пишут: «Исследователи осознали, что институциональная программа для развивающихся стран – это не то же самое, что идущее по нарастающей и линейное усвоение институтов в развитых странах», так как «институциональные нужды в этих регионах качественно отличаются от нужд развитых стран» (Норт и др., 2012. С. 6).

Многочисленные примеры показывают, что «качество институтов» не определяет темпы экономического роста. Скажем, по среднему показателю верховенства права (rule of law) за 2000–2012 гг. Белоруссия отстает от Украины, которая уступает Венгрии, а Чили опережает все указанные страны. Но за это время соотношение подушевого ВВП Белоруссии и Украины увеличилось на 75%, Белоруссии и Венгрии – на 55, а Белоруссии и Чили – на 33%. В 1994 г. белорус был на 4% богаче украинца, а в 2012 г. – практически вдвое.

Еще один наглядный пример дает сопоставление развития Грузии и Армении после распада СССР. Казалось бы, М. Саакашвили добился огромных успехов в улучшении институтов. Армения существенно отставала от Грузии по показателям их качества, но опережала Грузию по темпам роста. Соотношение объема ВВП в 2015 и 1991 гг. в постоянных ценах в Грузии одно из самых низких среди бывших советских республик, ниже только Украина и Молдова.

Быстрый экономический рост – важный фактор совершенствования институтов. Это можно проследить на данных многих стран, в том числе российских. С 2000 по 2008 г. институциональные показатели России заметно улучшились. Это касается и показателя условий ведения бизнеса (Doing Business), и индекса коррупции, и рейтинга мировой конкурентоспособности.

При проектировании реформ надо различать два типа институтов. Институты, о повышении качества которых постоянно говорят, обеспечивающие свободу конкуренции, низкие барьеры входа на рынок, защиту прав собственности, низкий уровень коррупции и т. п., я называю институтами конкурентного рынка (ИКР), отличая их от институтов догоняющего развития (ИДР). К последним я отношу механизмы, которые способны обеспечить быстрый экономический рост при несовершенных ИКР. Основания для такого деления можно выявить при изучении истории стран «экономического чуда».

Страны «экономического чуда» – это государства, которым на определенном этапе своего развития удалось сделать рывок и из относительно отсталых стать передовыми за 15–30 лет. Это не только страны Юго-Восточной Азии – «азиатские тигры», но и послевоенные Германия и Франция. Испания в 1959–1974 гг., Португалия в 1960–1973 гг., Ирландия в 1990-е годы. Почти все они в период быстрого роста использовали индикативное планирование. За составление планов и проведение реформ отвечало генеральное агентство развития, которое стояло над министерствами, подчиняясь непосредственно главе правительства. Такое агентство необходимо в том числе и для согласования интересов разных министерств – иначе трудно избежать постоянных конфликтов между министерством финансов, министерством экономики и центральным банком. Национальная инновационная система была нацелена в первую очередь на заимствование более эффективных технологий, переход к инновационному развитию осуществлялся постепенно. Система управления в этих странах основывалась на принципах корпоративизма. Главный из них – вовлечение в процесс принятия решений представителей бизнеса, профсоюзов и общественных организаций, чтобы обеспечить высокий уровень взаимного доверия. Характерные черты экономической политики стран «экономического чуда» – поддержание низкого неравенства и заниженный валютный курс, способствовавший экспортоориентированному росту.

Институты догоняющего развития, иницилируя быстрое расширение производства, ускоряют эволюцию гражданской культуры, создавая условия для совершенствования институтов конкурентного рынка и выхода из ловушки стагнации.

Что нужно сделать, чтобы реформы были успешными? Понятно, что никакой 100-процентной гарантии здесь быть не может. Но мы, представители научного и экспертного сообщества, при разработке реформ должны опираться на экономическую теорию в широком смысле слова. Речь идет не только об абстрактной модельной теории, но и об эконометрических исследованиях, о тщательном изучении опыта разных стран. В совокупности это поможет понять, какие реформы могут быть успешными, а какие – нет. Мне кажется, нужно принять закон о проектировании реформ. Проектировщик моста знает, что если в проекте нет определенных разделов, никто не будет его рассматривать. Аналогичное требование должно быть предъявлено и к проектам реформ. Если у автора нет четкого анализа того, что происходило в других странах, если он не продумал конструкцию промежуточных институтов, если он опирается лишь на собственное мнение и общие рассуждения, то такие предложения не следует рассматривать с самого начала.

Необходимо создавать сектор институциональных исследований и разработок, то есть совокупность организаций, которые профессионально занимаются проблемами реформирования различных институциональных подсистем. В АНЦЭА есть такие отдельные организации, но этот сектор нужно расширять, чтобы у нас в каждом случае разрабатывались альтернативные программы реформ. Важны открытые экспертные и общественные обсуждения альтернативных проектов.

В России авторы предложений по проведению реформ нередко неизвестны широкой публике. Соответствующая записка «гуляет» по кабинетам, где администраторы вычеркивают одни пункты и вставляют другие. В результате автор перестает узнавать свой текст. Необходимы открытые слушания, персональное авторство и участие разработчиков в подготовке заключительных версий закона.