

## ПРОЕКТИРОВАНИЕ РЕФОРМ: КАК ИСКАТЬ ПРОМЕЖУТОЧНЫЕ ИНСТИТУТЫ

### (REFORM DESIGN: HOW TO SEARCH FOR INTERIM INSTITUTIONS)

ВИКТОР ПОЛТЕРОВИЧ,  
ЦЭМИ РАН и МШЭ МГУ, Россия, Москва

VICTOR POLTEROVICH,  
Central Economics and Mathematics Institute,  
Russian Academy of Science and Moscow School of Economics /  
Lomonosov's Moscow State University, Russia

#### **Аннотация**

В практике реформ типична ситуация, когда реформатор стремится к внедрению института, обладающего желательными свойствами, но обнаруживает, что немедленное внедрение невозможно вследствие ресурсных, технологических, культурных, политических или институциональных ограничений. В этом случае приходится строить последовательность сменяющих друг друга промежуточных институтов, удовлетворяющих имеющимся ограничениям в каждый момент времени и в конце концов обеспечивающих внедрение желательного института. В статье описываются методы и конструкции, которые могут использоваться при создании последовательностей промежуточных институтов. Рассматриваются два подхода к их конструированию – метод «смешивания» и метод институциональной конкуренции. Изучаются возможности отыскания промежуточных институтов посредством институционального экспериментирования и на основе теории эволюции соответствующих институтов в развитых странах. Развиваемый аппарат применяется для анализа ряда реформ, таких как приватизация в Китае и Словении, массовое внедрение накопительных пенсионных систем в 1990-х, эволюции правил голосования в Совете министров ЕС, введение единого государственного экзамена при приеме в российские вузы и др.

#### **Abstract**

*Institutional reform is defined as a feasible sequence of interim institutions in an appropriate institutional space; the sequence “connects” an initial institution (or a system of institutions) with final one which is considered as desirable by reform designers. Interim institutions are necessary since direct one-step transition (“shock therapy”) is usually very costly or even not feasible at all due to cultural, institutional, resource, technological or political constraints. Interim institutions soften these obstacles for the reform step by step so that the whole sequence, leading to the final desirable institution, turns out to be feasible and efficient.*

*Saying it by another way, each interim institution softens reform constraints to increase efficiency of transformation of its predecessor into its follower. The main reform design problem is to find the feasible and most efficient sequence of interim institutions.*

*The concept of interim institution was introduced in Polterovich (2001, 2007, in Russian). In this paper, a classification of interim institutions is suggested. Sometimes, interim institutions can be built by a development of institutions that already exist in the reforming country. Another case occurs when interim institutions are new inventions. The third, the most important case for developing countries, takes place when interim institutions are transplanted from more advanced systems. I illustrate these concepts analyzing a number of reforms: price liberalization, international trade liberalization and privatization in Russia and China, as well as the unification of Europe. The role of regional and sectoral institutional experimentation for finding of interim institutions is underlined. I describe also a methodology of institutional transplantation, and its application to the problem of creati-*

---

on of mass mortgage credit system in transition economies. In this connection, results of an experiment in one of Russian regions are presented.

**Key Words:** Institutional reform, Institutions, Interim institutions.

JEL Classification: D 02; E 02; P 21; H 75; L 85;

**Original scientific paper**

Received: February 23, 2012 / Accepted: August 22, 2012

## 1. Введение

В практике реформ типична ситуация, когда реформатор стремится к внедрению института, обладающего желательными свойствами, но обнаруживает, что немедленное внедрение невозможно вследствие ресурсных, технологических, культурных, политических или институциональных ограничений. В этом случае приходится строить последовательность сменяющих друг друга промежуточных институтов, удовлетворяющих имеющимся ограничениям в каждый момент времени и в конце концов обеспечивающих внедрение желательного института<sup>1</sup>. Общее описание реформы состоит в указании такой последовательности и совокупности правил перехода от каждого промежуточного института к последующему в зависимости от тех или иных условий.

Промежуточный институт должен полностью или частично выполнять функции финального или способствовать ослаблению имеющихся ограничений, обеспечивая переход к следующему элементу последовательности, либо решать обе эти задачи. Реформатор должен стремиться найти последовательность таких институтов, которая обеспечивала бы наибольший интегральный выигрыш от реформы (Полтерович, 2007).

Приведем примеры промежуточных институтов. В процессе перехода к рынку в 1990-ых годах многие бывшие социалистические страны пытались превратить государственные предприятия сразу в современные акционерные компании. Но две очень разные страны – Китай и Словения осуществили эту реформу постепенно, используя промежуточные институты. В Словении приватизация осуществлялась по одному из трех вариантов. Во всех трех из них 20% акций предприятия раздавалось бесплатно его настоящим и бывшим работникам и их родственникам, 40% передавалось государственным фондам. Остальные 40% продавались либо внешним инвесторам, либо всему коллективу предприятия, либо его менеджерам (Bohinc, Bainbridge, 2000). Этот этап приватизации продолжался 6 лет. Каждый из вариантов был выбран примерно в одной трети случаев, так что две трети предприятий оказались в собственности работников. Поскольку до приватизации практически все предприятия Словении управлялись работниками, можно сказать, что в результате реформы наряду с частичной приватизацией произошла частичная национализация.

Известно, что в условиях развитого рынка предприятия, управляемые работниками, неэффективны (см. обзор соответствующей литературы в Полтерович, 2003), однако в периоды бурных потрясений они оказываются более жизнеспособными, нежели частные фирмы. Кроме того, так организованная реформа не ущемляла интересы рабочих коллективов. Тем самым удалось избежать конфронтации, которая имела место, например, в России. В отсутствии достаточного числа эффективных частных собственников продажа аутсайдерам большого числа предприятий не имела смысла. При этом наилучшие из предприятий Словении нашли своего покупателя, оставаясь под частичным контролем государства. На последующих этапах государство постепенно ослабляло контроль, продавая свои акции в частные руки.

---

<sup>1</sup> Понятие промежуточного института и определение реформы как последовательности промежуточных институтов были впервые предложены в работе Полтерович (2001); дальнейшая разработка этой концепции отражена в монографии Полтерович (2007). В работе Qian (2001) использовано понятие «переходный институт», а в книге (Rodrik, 2007) и статье Rodric (2008) – «институт второго наилучшего» (*second best institution*), то есть наилучший среди институтов, удовлетворяющих имеющимся ограничениям.

Градуалистский подход позволил Словении за 10 лет войти в пул развитых стран, опередив по уровню душевого ВВП Португалию и оставив далеко позади все остальные переходные экономики. Издание CIA THE World Fact book (2012) отметило, что в Словении «переход к рынку в политическом и экономическом отношении был одним из самых стабильных в Центральной и Юго-Восточной Европе».

Правительство Словении сконструировало промежуточный институт как «смесь» старого (коллективная и государственная собственность) и нового (частная собственность). Этот полезный прием неоднократно встретится нам в дальнейшем.

Другой пример конструкции промежуточного института – механизм голосования, использующий правило единогласия при решении наиболее важных вопросов в Европейском Союзе. Вообще говоря, оно существенно затрудняет принятие решений и поэтому практически не используется в практике современных государств. Однако в данном случае культурные и институциональные ограничения препятствовали использованию более эффективных правил. Институты принятия решений в ЕС были недостаточно развиты, а граждане стран – членов ЕС не слишком доверяли друг другу. Поэтому на начальных этапах функционирования Европейского союза правилу единогласия была отведена важнейшая роль. В Римском договоре, вступившем в силу в 1958 г., было указано около 130 хозяйственных, социальных и политических вопросов, решения по которым мог принимать Совет Министров ЕС (Council). Для почти 47% из них действовало правило единогласия. Число вопросов, подлежащих компетенции Совета министров росло, а значение правила единогласия монотонно убывало одновременно с ростом числа членов ЕС. К 2009 г., когда вступил в действие Лиссабонский договор, правило единогласия действовало лишь для 27% из 359 вопросов. При этом все большее значение приобретало правило квалифицированного большинства (Biesenbender, 2011, p. 13).

Здесь нужно сделать оговорку относительно терминологии. В приведенных примерах, как и в дальнейшем, я не стремлюсь к сколько-нибудь полному описанию эволюционирующей системы институтов, а фактически применяю термин «промежуточный институт» к ее части, наиболее важной для рассмотрения. Остальные элементы переходных конструкций остаются «за кадром».

Создание подходящего промежуточного института – это процесс изобретения, поэтому нельзя рассчитывать на отыскание единого алгоритма, решающего проблему реформирования. Кроме того, на практике обычно не удается точно сформулировать правило перехода от одного промежуточного института к другому. Однако можно предложить общие подходы, облегчающие решение этой проблемы в самых разных ситуациях. В этом и состоит цель данной статьи. При этом я сосредоточусь на «технической» стороне дела: попытаюсь продемонстрировать на примерах методы и конструкции, которые могут использоваться при создании последовательностей промежуточных институтов.

Общая формулировка проблемы реформирования как задачи отыскания эффективной последовательности промежуточных институтов, видимо, впервые предложена в моих работах Полтерович (2001, 2006, 2007). Пример ее решения применительно к проблеме трансплантации институтов содержится в Полтерович, Старков (2007, 2010). Однако этим работам предшествовала долгая дискуссия о преимуществах и недостатках шоковой терапии и градуализма, частично отраженная в монографии Roland (2000). Ряд представленных в ней постановок можно рассматривать как частные случаи сформулированной выше задачи. Во второй и третьей главах этой монографии институциональное экспериментирование (тема, которую мы будем обсуждать в дальнейшем) представлено как органическая компонента градуалистского подхода; приватизация описана как последовательное расширение частного сектора за счет государственного; тщательно проанализированы политические ограничения для проведения реформ; исследована задача выбора последовательности реформ в зависимости от их эффективности и информативности на каждом шаге. Из более ранних работ необходимо отметить фундаментальные монографии Тинбергена (Tinbergen, 1952, 1959), заложившего основы теории планирования и попытавшегося формализовать задачу опти-

мального выбора институтов (например, налоговой системы). Он настаивал на отыскании рационального компромисса между крайностями и, в частности, писал о том, ситуации, когда оптимальна полная централизация или полная децентрализация «крайне невероятны» (Tinbergen, 1959, p.300). Этот тезис является ключевым во многих вопросах теории реформ и, в частности, при конструировании промежуточных институтов.

В сравнительно недавней работе Eggertsson (2005) внимание сосредоточено на институциональных ограничениях, препятствующих реформам. В монографии Rodrik (2007) автор предлагает подход к реформам, который можно интерпретировать в терминах построения последовательности промежуточных институтов. Этот подход включает три этапа. Цель первого этапа – обнаружить ограничение, непосредственно препятствующее реформе; для этого предложена формальная процедура. На втором этапе, надо найти политику, устраняющую найденное ограничение, и внедрить институт, который удовлетворял бы всем оставшимся ограничениям и «продвигал» реформу в нужном направлении. На третьем этапе надо построить механизм, который позволил бы повторять эти шаги. Подход, предложенный в Полтерович (2001, 2006, 2007) и развиваемый в настоящей работе отличается от только что описанной процедуры тем, что уже на первом шаге предусматривает выбор множества промежуточных институтов (в настоящей статье мы его называем линейкой), которое является источником построения всей цепочки, ведущей к внедрению желательного института. Кроме того, сам выбор промежуточных институтов осуществляется так, чтобы ослабить имеющиеся ограничения.

Ни в одной из цитированных работ не ставится вопрос о методах отыскания подходящей структуры промежуточных институтов. Попытка разработать такой метод применительно к проблеме трансплантации институтов была сделана французским политологом Б. Бади (B. Badie). Его метод описан в книге Олейник (2000). Метод предназначен для того, чтобы путем сопоставления характеристик страны-реципиента и страны-донора установить, приживется ли заимствуемый институт в «чужой» институциональной среде. В нашей работе Полтерович, Старков (2007) использован иной (впрочем, не формализованный) подход, основанный на изучении эволюции соответствующих институтов в странах, опередивших страну - реципиента. Понимание эволюции в сочетании с анализом институциональных условий в «принимающей» стране позволяет выдвинуть гипотезу о том, какой институт следует трансплантировать. На следующем этапе для проверки этой гипотезы должны быть проведены модельные и социологические исследования. Разумеется, при выдвижении гипотезы следует исходить из качественных закономерностей, которым подчиняются процессы трансплантации (см., в частности, Berkowitz, Pistor, Richard, 1999; 2003).

В следующем разделе статьи вводится понятие степени активности промежуточного института – его способности ослаблять ограничения, препятствующие проведению реформы. Раздел 3 посвящен обсуждению параметризованных совокупностей возможных промежуточных институтов, которые я называю линейками. В большинстве реформ сначала выбираются линейки, а затем на их основе строятся последовательности промежуточных институтов. Понятие линейки иллюстрируется на примерах либерализации цен и приватизации в Китае. Рассматриваются два подхода к конструированию линеек – метод «смешивания» и метод институциональной конкуренции.

Важнейшим методом отыскания подходящих линеек и выбора параметров промежуточных институтов является институциональное экспериментирование. Его обсуждению посвящен раздел 4. При градуалистском подходе эксперимент органически встраивается в процесс реализации реформы. В качестве примера рассматривается либерализация внешней торговли в Китае.

Чтобы понять значение того или иного метода, полезно рассмотреть примеры, где он использовался некорректно, а потому поставленная задача не была решена. Этот прием используется в работе дважды – в разделах 5 и 7. В разделе 5 дан анализ пенсионных реформ в мире, инициированных Всемирным банком в 1990-х годах. Показано, что их неудача была следствием двух обстоятельств: отсутствием систематического экспериментирования и

неточным указанием параметров финального института. В разделе 7 рассмотрен случай неверного выбора линейки при внедрении в России единого государственного экзамена. Эта реформа является примером (не вполне удачной) трансплантации института. Принципы проектирования трансплантационных реформ рассмотрены в предшествующем разделе 6. Их иллюстрации посвящен раздел 8, где рассматривается стратегия формирования массовой ипотеки в России на основе внедрения механизма стройсберкасс. Заключение подводит итоги данной работы.

## 2. Пассивные и активные промежуточные институты

Промежуточный институт необходим, поскольку в силу тех или иных ограничений внедрение финального института невозможно. Каждый следующий шаг становится допустимым после ослабления ограничений. Промежуточный институт мы называем *активным*, если он ослабляет ограничения, и *пассивным* – в противном случае. В ряде ситуаций имеет смысл не дихотомическая, а непрерывная шкала: имеет смысл говорить о степени активности института.

Рассмотрим в качестве примера проблему формирования массовой ипотеки в развивающейся стране. Ее внедрению препятствуют два типа ограничений - культурные и институциональные. Высокие цены на жилье относительно зарплаты (характерная институциональная особенность многих стран с низкими и средними доходами) диктуют необходимость очень длительного накопления начального взноса для получения коммерческой ипотеки. Это институциональное ограничение сочетается с отсутствием культуры систематического накопления средств, потенциальный заемщик оказывается крайне ненадежным. Результатом являются высокие ставки процента за кредит и отсутствие спроса на массовую коммерческую ипотеку.

Есть целый ряд вариантов решения этой проблемы. Простейший из них – создать коммерческую ипотеку для состоятельных граждан и отказаться от немедленного внедрения массовой ипотеки, «выстроив население в очередь» (по тем или иным признакам) для получения бесплатных квартир, финансируемых из бюджета. Этот пассивный промежуточный институт рассчитан на то, что с течением времени благосостояние граждан будет расти, и все большая их доля предпочтет коммерческую ипотеку длительному ожиданию. Его можно сделать *управляемым*, ограничивая право на включение в очередь состоятельными семьями и тем самым ускоряя процесс становления ипотеки. Другой вариант пассивного промежуточного института – субсидируемая аренда жилья в домах, находящихся в собственности государства (социальное жилье). Здесь уже есть активный элемент: необходимость регулярной арендной платы психологически готовит квартиросъемщика к регулярному накоплению. Следующий шаг в направлении увеличения активности – субсидирование первоначального взноса для получения коммерческого кредита на покупку жилья. Регулярность платежей по кредиту воспитывает стандарты и долгового, и сберегательного поведения.

Наконец, ссудно – сберегательные институты (кооперативы и стройсберкассы), в рамках которых программа льготного кредитования зависит от выполнения участником обязательств по длительному накоплению, - пример высоко активных промежуточных институтов (Полтерович, Старков, 2007). На их роли в формировании массовой ипотеки мы остановимся в разделе 4.

Выше было использовано понятие *управляемого промежуточного института*. Управляемость означает наличие параметров, подстройка которых позволяет приспособлять промежуточный институт к меняющимся условиям для ускорения институционального (и экономического) развития. Управляемыми могут быть как активные, так и пассивные институты. С концепцией управляемости тесно связано понятие линейки промежуточных институтов.

---

### 3. Линейки промежуточных институтов

Обычно, говоря об институте, мы имеем в виду множество однотипных конструкций, различающихся параметрами. Например, распределительные пенсионные системы могут различаться процентом пенсионных отчислений от зарплаты, институт централизованных цен может быть реализован при самых разных правилах назначения цен. Описывая институциональную эволюцию, приходится говорить и об изменениях параметров, и о качественной смене институтов. При этом трудно избежать путаницы. Поэтому мы примем несколько нестандартную терминологию: говоря об институте в контексте эволюции, будем считать, что его характеристики фиксированы, а при их изменении получается *линейка институтов*<sup>2</sup>. В общем случае линейка - это параметризованное множество институтов, в нем могут содержаться и качественно различные элементы.

Если речь не идет о линейке, термин «институт» используется в его обычном смысле.

Относительно линейки (возможных) промежуточных институтов (ЛПИ), будем дополнительно предполагать, что она включает начальный и финальный (желаемый) институт. Иными словами, описание линейки содержит параметр (возможно, векторный, а возможно даже и не числовой) такой, что при одном из его значений мы получаем описание начального института, при некотором другом – описание финального. Остальные значения задают возможные промежуточные институты. Управляемый институт вместе со своими параметрами управления образует линейку, однако не обязательно все параметры линейки должны быть управляемыми.

Либерализация цен в Китае в 1978-1993 гг. использовала линейку промежуточных институтов. Каждый из них представлял собой дуальную систему, совмещавшую плановую и рыночную подсистемы: товары, произведенные сверх плана, продавались по рыночным ценам. Промежуточные институты отличались друг от друга набором плановых показателей. Этот набор менялся в течение 15 лет так, что доля выпуска, производимого плановой подсистемой, постепенно уменьшалась, пока не достигла 5% , после чего план был отменен вовсе. Благодаря такому дизайну реформы Китаю удалось избежать кризиса неплатежей, доминирования бартерных обменов, «раздевания» предприятий безответственными собственниками и падения производства. Кроме того, в процессе реформы создавалась рыночная инфраструктура и тем самым формировались условия для очередного шага (Сао, Fan, Woo, 1997; Полтерович, 2007).

Линейка сама по себе еще не определяет реформу, поскольку должны быть указаны последовательность и условия переходов от одного промежуточного институту к другому. На практике, однако, сколько-нибудь точная формулировка таких условий обычно невозможна. Они определяются уже в ходе реформы, часто на основании эксперимента.. Но конструирование линейки является решающей частью плана реформы.

Как сконструировать подходящие промежуточные институты? В некоторых случаях можно использовать уже существующие в системе институты, способствуя их развитию в нужном направлении. Именно так обстояло дело с муниципальными предприятиями в Китае в процессе формирования частного сектора (см. ниже). Другой вариант – заимствование институтов из более развитой институциональной среды. Примером может служить трансплантация Словакией и Чехией в 1992-1993 гг. относительно примитивного ипотечного института – стройсберкасс позволившего привить населению культуру сбережений и получить кредитные истории; тем самым были созданы условия для формирования более эффективных форм ипотеки. И, наконец, третий вариант – конструирование качественно нового промежуточного института. Для либерализации цен в Китае использовался именно этот подход; он же позволил построить Европейский Союз. Россия пережила две волны радикальных реформ; в первой из них – после революции 1917 г. – основные экономические институты

---

<sup>2</sup> По аналогии с термином «ассортиментная линейка» - ряд близких по назначению товаров.

---

были сконструированы (например, Госплан, Госкомтруда, и т.п.), а во второй – в 1992 г. – доминировали заимствования.

Можно выделить два приема конструирования промежуточных институтов. Первый из них состоит в формировании «смеси» старого и нового институтов в той или иной «пропорции». «Пропорция» задается соответствующими параметрами, которые формируют линейку.

Пример «смеси» уже был приведен во введении при анализе приватизации в Словении. Другим примером является описанная выше либерализация цен в Китае.

Второй прием состоит в организации «конкуренции» старого и нового (желательного) институтов, обеспечивающей агентам возможность выбора между ними. В результате спонтанного изменения условий и соответствующего регулирования спрос на желательный институт увеличивается, а на старый снижается. В работе Полтерович (2007) подобный прием назван методом вытеснения. По этой схеме происходит, например, вытеснение наличных расчетов безналичными<sup>3</sup>. Более сложная конструкция возникает, когда в качестве конкурента используется институт, сконструированный или заимствованный с двойной целью: обеспечить выполнение необходимых для системы функций и ослаблять ограничения, способствуя развитию желательного института в долгосрочном периоде. Выполнив эту задачу конкурент, перестает пользоваться спросом и прекращает свое существование.

Подобная конструкция была использована в процессе приватизации в Китае. Здесь важнейшую роль играли муниципальные предприятия (*township and village enterprises*), которые оказались жизнеспособными в условиях неразвитого рынка и способствовали ослаблению культурных и институциональных ограничений - изменению отношения к негосударственному бизнесу, появлению эффективных менеджеров, формированию рыночной инфраструктуры. Тем самым увеличивался «спрос» агентов (в частности, рабочих коллективов) на частные предприятия. Вначале муниципальные предприятия выигрывали конкуренцию, их доля в производстве росла, но по мере ослабления ограничений стала убывать. Большинство из них не трансформировались в частные, а были спонтанно вытеснены частными фирмами.

Другой пример подобной конструкции (в казалось бы совершенно иной обстановке) будет рассмотрен в разделе 8.

Метод «смешивания» и метод конкуренции институтов могут совмещаться. Примером их сочетания и эффекта вытеснения является дуальная либерализация цен в Китае, о которой говорилось выше. Здесь имела место институциональная конкуренция, поскольку предприятия могли в некоторых пределах влиять на формирование своих плановых заданий, а их участие в свободном рынке было добровольным.

Нельзя дать точные рекомендации как изобретать новое, но можно указать методы, облегчающие его поиск. Одним из них является институциональный эксперимент.

#### **4. Поиск промежуточных институтов: роль эксперимента**

Институциональное экспериментирование является важным методом отбора институциональных инноваций, применимым и при конструировании институтов и при их трансплантации. Жизнеспособность и эффективность любого института зависят от особенностей существующей институциональной системы и доминирующих культурных стереотипов. Заранее трудно определить, как и в какой мере характеристики институциональной и культурной среды повлияют на функционирование нового института. Если внедренный институт окажется дисфункциональным, обществу может быть нанесен серьезный ущерб. Цель институционального эксперимента - сократить возможные издержки. Этот метод отчасти является сознательной имитацией естественного отбора. Однако при его применении, вообще говоря, нет необходимости перебирать случайные институциональные мутации. Институциональный эксперимент можно планировать, учитывая на каждом шаге полученные ранее результаты.

---

<sup>3</sup> В подобных случаях можно говорить о составной ЛПИ, включающей линейки старого и желательного институтов.

Институциональную и культурную среду, как правило, нельзя воспроизвести в лаборатории. Поэтому институциональный эксперимент (за исключением очень простых институтов, таких как аукционы) проводится в реальных условиях. С этой целью выделяется тот или иной сегмент народного хозяйства, отрасль или регион, где внедряется соответствующий институт. Например, в 1984 г. в СССР проводился, так называемый, широкомасштабный эксперимент, в рамках которого права предприятий нескольких отраслей были значительно расширены. В отличие от шоковой терапии, градуалистские реформы легко сочетаются с институциональным экспериментированием, опыт функционирования каждого промежуточного института учитывается в дальнейшем, давая реформаторам возможность менять конструкцию промежуточных институтов и даже отказываться от продолжения реформ (Roland, 2000).

Региональное институциональное экспериментирование широко использовалось при реформировании китайской экономики. В частности, либерализация внешней торговли осуществлялась в Китае путем постепенного подключения отдельных регионов или их групп, которым предоставлялись права торговли с границей. В данном случае основным параметром линейки служил перечень регионов, где осуществлялась либерализация. На каждом этапе правила немного менялись с учетом накопленного опыта. Процесс продолжался почти 15 лет с 1989 по 1993 г. Градуализм и экспериментирование позволили избежать массового вывоза сырья вследствие разницы мировых и внутренних цен и подавления внутреннего производства фирмами – импортерами. Оба явления наблюдались в процессе шоковой либерализации в России в 1992-1997 гг.

Институциональный эксперимент может преследовать следующие основные цели, связанные друг с другом.

- Выявление препятствий для формирования желательного института.
- Апробация выбранной институциональной линейки (или даже сопоставление нескольких линеек).
- Подбор параметров начального, промежуточных и финального институтов из экспериментальной линейки.
- Выявление условий перехода от одного промежуточного института к другому.
- Завоевание поддержки реформы (ослабление политических ограничений). В данном случае речь идет не только о населении, но и об основных игроках, от которых зависит оценка результатов эксперимента. Разумеется, эксперимент может повлиять и на другие ограничения, но задача Е особенно важна для успеха реформы. Сверх того, при региональном эксперименте полезно иметь в виду, по крайней мере, еще две важные цели.
- Приспособление промежуточных институтов к особенностям региона, в частности, к его культуре и уровню благосостояния.
- Подключение инициативы «снизу» и использование региональных людских и материальных ресурсов.

Нередко эксперимент предполагает выход за рамки существующего законодательства, это сильно мешает его проведению. В связи с этим необходим закон об институциональном эксперименте, указывающий границы, в пределах которых текущее законодательство может быть нарушено.

Подчеркнем, что на начальном этапе реформ апробации фактически подлежит не отдельный институт с фиксированными параметрами, а та или иная линейка, которая в дальнейшем ляжет в основу формирования последовательности промежуточных институтов. Апробация каждой линейки связана со значительными затратами. Поэтому на первых этапах проектирования реформ очень важно угадать «правильную» линейку. Наиболее важное требование: линейка должна содержать эффективный финальный институт. В разделе 7 будет рассмотрен случай неверного выбора линейки. А в следующем разделе дан анализ пенсионных реформ в мире, инициированных Всемирным банком в 1990-х годах. Я попытаюсь



показать, что их неудача была следствием двух обстоятельств: отсутствием систематического экспериментирования и неточным указанием параметров финального института.

### **5. Несостоявшийся эксперимент: пенсионная реформа.**

Насколько важны планирование эксперимента и его мониторинг демонстрирует история пенсионных реформ в мире за последние 30 лет.

В 1981 г. в Чили вместо распределительной пенсионной системы была введена накопительная. Опыт Чили расценивался как положительный, и в 1994 году Всемирный банк опубликовал результаты фундаментального исследования, рекомендовавшего правительствам всего мира постепенное внедрение накопительной системы (World Bank, 1994). Для преодоления грядущего кризиса пенсионных систем в связи со старением населения авторы предлагали внедрять трехзвенную конструкцию, включающую распределительную, обязательную накопительную и добровольную накопительную схемы. Распределительная часть должна быть небольшой и обеспечивать базовый или даже минимальный уровень пенсионного обеспечения. Правительства будут в состоянии выплачивать эту часть пенсии, несмотря на увеличение относительного числа пенсионеров. Задачи обязательной накопительной схемы – связать пенсию с прошлой зарплатой и стимулировать накопление капитала и развитие фондового рынка. А добровольное накопление должно давать возможность увеличить пенсии тем, «кто хотел бы иметь более высокий уровень дохода и гарантий в старости» (р. 16).

Впоследствии третье звено не сыграло сколько-нибудь значительной роли, поэтому я исключаю его из дальнейших рассмотрений. Отвлекаясь от многочисленных деталей, можно наметить путь к формализации задачи, поставленной Всемирным банком. Именно, пусть имеется совокупность комбинаций распределительной и обязательной накопительной схем. Каждая комбинация характеризуется двумя коэффициентами отчислений от заработной платы работников в соответствующие фонды. Иными словами, наша совокупность образует линейку промежуточных институтов, которые задаются значениями двух параметров. Следует найти рациональное правило изменения этих параметров в зависимости от условий.

Разумеется, при более точной формулировке нужно определить, что именно понимается под рациональным правилом. В абстрактной постановке можно было бы говорить о максимизации благосостояния всего общества или «среднего» пенсионера. На практике, однако, мы вынуждены ограничиться лишь качественным описанием рациональной стратегии. В первую очередь следует указать, какие именно условия определяют целесообразность уменьшения или увеличения доли накопительной системы<sup>4</sup>.

Авторы цитируемого исследования Всемирного банка пытаются детализировать предлагаемую стратегию, рассматривая отдельно экономики с низкими доходами и относительно молодым населением (Африка и Южная Азия), экономики с относительно молодым, но быстро стареющим населением и высокими темпами роста производства (Восточная Азия) и экономики с развитой распределительной системой (некоторые страны Латинской Америки, страны ОЭСР и Восточной Европы). Первым двум группам рекомендуется снизить инфляцию, исключить государственное регулирование процента и обменного курса, создать эффективную банковскую систему и систему страхования, научиться проводить эффективную налоговую политику и повысить уровень человеческого капитала. При этом первая группа должна начать создание небольшой, но эффективно управляемой распределительной системой, а вторая - сформировать рынок ценных бумаг и, продолжая развивать распределительную систему, постепенно переходить к накопительной. Третьей группе рекомендуется постепенно перекачивать ресурсы из распределительной системы в накопительную с тем, чтобы в конце концов построить «совершенно новую систему» (р.22.).

---

<sup>4</sup> Следует иметь в виду, что рассматриваемые промежуточные институты активны, так что необходимо учитывать их влияние на имеющиеся ограничения. Кроме того, следует учесть издержки трансформации, связанные с переходом от одного промежуточного института до другого. Их наличие обуславливает зависимость финального института от начального при неизменных условиях.

Еще раньше, чем Чили, ряд стран ввели обязательную накопительную систему, включая Малайзию, Сингапур, Индию, Индонезию. К 1994-му году их было около 20. Некоторые из них не имели распределительной системы вовсе. Лишь в единичных случаях можно было говорить об успехе. Часть стран к этому моменту отказались от накопительной системы в пользу распределительной. Видимо, этот опыт заставил экспертов Всемирного банка быть осторожными в своих рекомендациях. И все же остается неясным, почему на основании одного лишь достаточно короткого (для пенсионных систем) опыта Чили эксперты решили объединить в одну группу страны ОЭСР, Латинской Америки и переходные экономики. Немногословные уточнения, в частности, указание на необходимость иметь достаточно развитый фондовый рынок, остались, видимо, незамеченными, и за короткое время более 30 стран ввели накопительные системы, одновременно ужесточив условия получения и размеры распределительной части пенсии.

Но первые успехи быстро сменились разочарованием. Вследствие больших объемов теневого рынка и низкой нормы накопления доля работников, участвовавших в пенсионных схемах развивающихся стран, была невысокой и до реформ. После реформ в начале 2000-х доля участников пенсионных программ среди активного населения сократилась в большинстве латиноамериканских стран (включая Чили). Среди 7 стран, где уровень участия был выше 30%, небольшое увеличение имело место только в Мексике (Rofman, Lucchetti, 2006, p. 19). Там реформа была проведена лишь в 1997 г. и коснулась только работников частного сектора (World Bank, 2000, p. 63).

В Аргентине, одной из наиболее развитых латиноамериканских стран, доля участников пенсионных программ упала для граждан старше 65 лет с 75% до 67%. При этом доля тех, кто не получал пенсии и не имел других источников дохода, выросла с 7,4% в 1993 г. (год перед реформой) до 16% в 2001 г. (Rofman, 2002, p. 3). В конце 2001 года в Аргентине разразился долговой и банковский кризис. Правительство, пытаясь свести концы с концами, фактически принудило пенсионный фонд к покупке государственных облигаций. После того как оно объявило дефолт в 2002 г., минимальная пенсия оказалась ниже уровня бедности, а число участников пенсионной системы сократилось на 20%. В 2004 г. Аргентина ликвидировала обязательную накопительную систему вовсе. Позднее к ней присоединилась Венгрия. Практически все страны, ранее наращивавшие накопительную часть пенсии, включая Чили, приступили к ее сокращению. Изменилась и позиция Всемирного банка: теперь его эксперты подчеркивают необходимость создания устойчивой пенсионной системы с большим охватом населения (World Bank, 2012).

Когда речь идет о столь масштабных преобразованиях, естественно задаться вопросом о том, какие общественные группы могли быть заинтересованы в стремительном внедрении накопительных систем. Ответ кажется очевидным: в случае успеха реформа была бы выгодна богатым классам. В уже цитированном исследовании Мирового банка 1994 года имеется косвенное возражение: авторы утверждают, что распределительная система не сглаживает неравенство доходов, вероятно, потому что состоятельные граждане дольше живут, и следовательно, им достается большая часть «общего пирога» распределительной системы. Это наблюдение, даже если оно верно, не исключает возможного усиления неравенства между пожилыми людьми в результате реформы.

Приведенный анализ показывает, что неудача реформ явилась следствием двух обстоятельств: отсутствием систематического экспериментирования и неточным указанием параметров финального института для стран Латинской Америки и переходных экономик. Не было необходимости стимулировать проведение реформ почти одновременно в трех десятках стран. Если бы эксперты Всемирного банка, инициировавшие эти массовые преобразования, рассматривали бы их как эксперимент, подлежащий планированию и мониторингу, столь затратных ошибок, скорей всего, удалось бы избежать. Более того, каждой стране следовало рекомендовать проведение экспериментов с линейкой – «смесью» распределительной и накопительной систем, чтобы найти подходящие параметры первого промежуточного института.

Выше говорилось о том, что одна из целей эксперимента – выявление условий, при которых целесообразен переход от того или иного одного промежуточного института к следующему. В этом отношении надо отдать должное экспертам Всемирного банка: они попытались это сделать, но не отделили страны Латинской Америки и переходные экономики от стран ОЭСР.

## 6. Проектирование трансплантационной реформы

Догоняющие экономики имеют, пожалуй, лишь одно преимущество перед развитыми – возможность заимствовать у них технологии и институты. Гершенкрон называл его «преимуществом отсталости». Однако реализовать это преимущество совсем непросто. Типичная ошибка реформаторов во многих странах – пытаться непосредственно трансплантировать передовые институты в отсталую культурную и институциональную среду. Выше уже приводились примеры таких ошибок, и фактически было показано, что для успешного решения задач трансплантации необходимы промежуточные институты. Все же задача отыскания соответствующей последовательности несколько проще, чем при конструировании: известна конечная цель и, более того, история возникновения целевого института. Этот опыт должен быть тщательно изучен.

Итак, предположим, что речь идет о заимствовании какой-либо институциональной подсистемы – ценообразования, здравоохранения, высшего образования или ипотеки. Например, стоит задача перейти от государственной к смешанной системе медицинского обеспечения, характерной для большинства развитых стран, или от пятилетнего высшего образования к схеме 4+2 (бакалавриат + магистратура)<sup>5</sup>. Проект такой реформы должен содержать следующие основные разделы.

- Формулировка целей реформы.
- Анализ эволюции и опыта трансплантации аналогичных институциональных подсистем в развитых странах.
- Сопоставление стратегий трансплантации, применяемых догоняющими экономиками к данным подсистемам.
- Изучение практики функционирования аналогичных институтов в стране-реципиенте и специфического для нее опыта заимствования подобных подсистем, выявление причин неудач.
- Отбор возможных трансплантатов, их модификация и сопоставление с учетом условий страны-реципиента.
- Выбор последовательности промежуточных институтов и метода управления их трансформацией.
- Выбор эффективной технологии трансплантации, включая создание необходимых вспомогательных институтов, разработку требуемых изменений в законодательстве и анализ политических процессов, связанных с одобрением плана реформы.
- Сопоставление интегральных выгод от реформы с интегральными издержками.
- Разработка методики анализа результатов осуществленных институциональных изменений.

Отказавшись от «шоковой трансплантации» в пользу стратегии промежуточных институтов, мы должны, прежде всего, решить, какая из стадий развития, пройденных рассматриваемым институтом в других странах, наиболее подходит для «пересадки». Таким образом, необходимо располагать теорией эволюции трансплантируемого института, позволяющей выделить стадии его развития и объяснить их смену. Теория должна опираться как на опыт спонтанного развития института, так на результаты его трансплантации на разных стадиях и в

---

<sup>5</sup> Разумеется, целесообразность такой трансформации должна быть обоснована.

развитых, и в развивающихся странах, включая страну-донора. Для успешного функционирования института на каждой стадии требуется, чтобы материальные, институциональные и культурные характеристики страны-донора удовлетворяли определенным условиям. Эти условия являются главным ориентиром при отборе трансплантата. Кроме того, стратегия промежуточных институтов означает дальнейшее приспособление и совершенствование института в «домашней» институциональной среде и его постепенную трансформацию по определенному плану.

Замечено, что спонтанная эволюция заимствованного института обычно происходит по схеме, уже осуществившейся в прошлом в стране-доноре: при развитии наблюдается структурная аналогия. Приняв этот тезис в качестве рабочей гипотезы, мы получаем возможность влиять на последовательность промежуточных институтов в «правильном» направлении. Этот подход был в явной форме впервые использован в серии работ Полтеровича и Старкова для разработки стратегии создания массовой ипотеки в России; результаты в основном отражены в монографии Полтерович, Старков (2007) и в статье Полтерович, Старков (2010). Раздел 8 посвящен их краткому изложению. Но вначале я рассмотрю пример, в котором опыт других стран был проанализирован недостаточно тщательно. В результате финальный институт и вся линейка были выбраны не лучшим образом.

### **7. Внедрение ЕГЭ в России: неверный выбор линейки**

В данном случае, в отличие от пенсионной реформы, эксперимент проводился вполне сознательно и в течение достаточно длительного времени. К сожалению, зарубежный опыт не был детально проанализирован, в частности, не было попыток понять, почему провалились первые попытки внедрения аналога единого государственного экзамена во Франции в 1960 г (История..., 2010), и почему SAT, другой аналог ЕГЭ, до сих пор вызывает протесты в США (см. ниже).

Внедрение ЕГЭ было мотивировано не только желанием «походить на Европу», в его пользу выдвигался ряд аргументов. Предполагалось, что замена вузовских экзаменов на ЕГЭ будет способствовать достижению следующих целей.

- 1+) Формирование единых стандартов для всех школ России и ориентиров для совершенствования обучения.
- 2+) Борьба с коррупцией, «блатом» и обманом при поступлении в вузы.
- 3+) Более объективная оценка знаний.
- 4+) Выравнивание возможностей для абитуриентов с разным материальным положением.
- 5+) Выравнивание возможностей для абитуриентов из сел, обычных городов и столиц.

Но у оппонентов реформы имелись возражения по каждому из перечисленных пунктов.

1-) При введении ЕГЭ обучение превратится в натаскивание учащихся на готовые ответы: компьютерная программа вряд ли способна оценить оригинальность мышления.

2-) В результате введения ЕГЭ коррупция, «блат» и обман переместятся из высших учебных заведений на региональный уровень. Поскольку результаты ЕГЭ неизбежно будут рассматриваться как оценка качества образования и в школе, и в регионе, появляется целый слой преподавателей и чиновников, крайне заинтересованных в высоких оценках «своих» учеников. Это неизбежно приведет к злоупотреблениям. В условиях, когда коррупция, «блат» и обман широко распространены в обществе, практически невозможно ликвидировать их в какой-то одной сфере при наличии множества заинтересованных лиц.

3-) Достижение этой цели сомнительно в силу предыдущего пункта. Кроме того, универсальный тест недостаточен для выявления талантов в конкретной области. В проигрыше окажутся не только театральные и художественные учебные заведения, но и все факультеты,

ориентированные на подготовку исследователей. Для составления экзамена потребуются очень квалифицированные специалисты, которых будет трудно привлечь.

4-) Спрос на преподавателей – частных может и не упасть, только теперь изменится направленность частного обучения вне школы. Хотя затраты на поступление уменьшатся, расходы, связанные с переездом на другое место жительства и проживанием останутся теми же. Поэтому материальное положение абитуриента по-прежнему будет важным.

5-) Два фактора влияют в разных направлениях. Прозрачные критерии непосредственно при поступлении способствуют выравниванию. Но сильное материальное неравенство между регионами будет ограничивать выравнивание в силу предыдущего пункта. Более того, увеличение притока способных студентов в столичные вузы наряду с очевидными положительными последствиями имеет и отрицательную сторону: многие из них уже не вернутся в свой регион, в результате может упасть качество регионального человеческого капитала.

Дополнительным фактором, действующим против ЕГЭ и, кажется, не упоминавшемся в дискуссиях, являются немалые материальные издержки реформы – тем большие, чем хуже институциональный климат.

Поскольку две системы приема в вузы - основанная на ЕГЭ и на экзаменах и собеседованиях непосредственно в вузе - имеют свои достоинства и недостатки, было бы естественно рассмотреть их комбинации, отличающихся весом  $w$ , с которым в результирующем балле присутствует результат ЕГЭ; при этом суммарный результат вузовских экзаменов берется с весом  $1-w$ . Таким образом, как и в случае пенсионной системы, имеем линейку институтов. Начальное состояние соответствовало значению  $w=0$ , надо было найти рациональное правило перехода, возможно, дифференцируя его в зависимости от типа учебного заведения<sup>6</sup>.

Если бы на начальных этапах вес ЕГЭ был незначительным и увеличивался бы по мере совершенствования его технологии и общественного признания, реформа могла бы осуществляться при поддержке, как профессионалов, так и общества. Однако она с самого начала позиционировалась как альтернатива существующей системе оценки знаний в школе и при приеме в вузы. Вот что говорилось в отчете экспертной группы, включавшей активных участников проекта, написанном по результатам эксперимента 2002 г.:

*«Самая распространенная позиция по отношению к ЕГЭ состоит в том, что проведение такого экзамена и учет его результатов при приеме в вузы полезен, своевременен, но оправдан только в сочетании с другими формами приема, собеседованием или дополнительным экзаменом, которые будут проводить сами вузы. Разумеется, механизм собеседования или дополнительного устного экзамена, с одной стороны, позволяет заинтересованному преподавателю рассмотреть в толпе талантливых, но слабо подготовленных абитуриентов и дать им пропуск в хороший вуз. Однако, с другой стороны, этот же механизм открывает большие возможности для протаскивания в вуз «нужных» людей по знакомству или за взятки. Широкомасштабная практическая реализация предложения о совмещении ЕГЭ с вступительным испытанием, проводимым каждым вузом самостоятельно, приведет к размыванию экспериментов с ЕГЭ и ГИФО и к их свертыванию. В случае, если система двойных экзаменов в том или ином виде сохранится, население перестанет поддерживать ЕГЭ, и его проведение станет социально и экономически неэффективным.» (Шишкин и др. , 2002 (?)б с. 47).*

Таким образом, эксперты признали, что ЕГЭ не выдержит свободной конкуренции с вузовскими экзаменами. Естественный вывод из этого заключения должен был состоять в том, что необходимы меры по ослаблению ограничений, препятствующих внедрению более эффективной системы. Вместо этого было предложено ликвидировать конкурента. Возможно, эксперты полагали, что эта мера позволит снизить уровень коррупции в образовании и тем

---

<sup>6</sup> В качестве начального правила можно было бы разрешить лучшим вузам выбирать вес в широком диапазоне, средним – в более узком, а остальных обязать принимать во внимание только результаты ЕГЭ.

самым устранил ограничения. Но ведь они сами признали, что вузовские экзамены имеют и объективные преимущества перед ЕГЭ.

Установка на «силовое» внедрение ЕГЭ, даже в смягченном варианте вызвала сильное общественное сопротивление, многократно усложнившее проведение реформы.

Систематический эксперимент по введению ЕГЭ был начат в 2001 в Чувашии, Марий Эл, и Якутии, а также в Самарской и Ростовской областях. В течение последующих 7 лет наращивалось число регионов, школьников и вузов, участвовавших в эксперименте. В 2002 г. было 16 регионов-участников, 65 - в 2004, в 2006 уже 79. В 2009 ЕГЭ был введен повсеместно. Так выбранная линейка не учитывала возможности различного сочетания ЕГЭ и вузовских экзаменов, в этом был ее коренной недостаток.

Правила и технология проведения ЕГЭ менялись, чтобы устранить пробелы, которые на самом деле были вполне предсказуемы и могли быть предотвращены, если бы эксперимент тщательно планировался. Возможности для этого существовали. Еще с 1999 года функционировал Федеральный центр тестирования Минобрнауки, одной из главных задач которого было совершенствование ЕГЭ. Ежегодно проводился мониторинг результатов экзамена и на федеральном, и на региональном уровне. Совершенствование тестов, предотвращение утечки информации, доработка правил подачи документов в вузы, постепенные уступки вузам, требовавшим права на проведение собственных экзаменов – многое из этого можно было осуществить, прежде чем наращивать влияние ЕГЭ на результаты приемной комиссии.

К сожалению, я не располагаю данными о расходах, которые потребовались на создание и требуются на функционирование системы ЕГЭ. Предполагаю, что они весьма велики.

*Оправдались ли надежды реформаторов?* В статье Эфендиев, Решетникова (2004) приведены результаты исследования социальных последствий введения ЕГЭ. Авторы отмечают некоторое расширение социальной базы студенчества. При этом материальное положение среднего студента осталось неизменным, а масштаб репетиторства существенно вырос: «Если среди студентов IV курса, не сдававших ЕГЭ, 29,4% прибегали к услугам репетиторов, подготовительных курсов для поступления в вуз, то среди студентов II курса ответили, что обучались на курсах для сдачи ЕГЭ, уже 45%, а среди I курса – 51,2%. Иными словами, введение ЕГЭ стимулировало развитие подобных образовательных услуг» (с. 307).

*Снизилась ли коррупция?* Мне неизвестны систематические исследования этого вопроса. Но многочисленные сообщения в печати (см., например, Зиганшина, 2012) заставляют предположить, что решающих изменений в этой сфере не произошло. Другой косвенный индикатор – мнение россиян – также не свидетельствует в пользу положительного влияния ЕГЭ.

В работе Черепова (2010) приведены результаты серии опросов, проведенных Левада – центром; последний из них относится к маю 2010 г. (см. Табл.). Число респондентов, полагающих, что с введением ЕГЭ количество взяток, блата и других злоупотреблений при окончании школы и поступлении в вузы увеличилось, выросло с 21% в 2004 г. до 27% в 2010. Правда, число тех, кто предполагает отсутствие изменений сократилось сильнее. Но произошло это за счет их перехода в группу затруднившихся ответить. Катастрофические изменения произошли в отношении населения к замене вступительных экзаменов в вузы на ЕГЭ. В 2004 г. 50% респондентов относились к этой реформе «целиком положительно» либо «скорее положительно», к 2010 г. это число уменьшилось до 34%. А вот число респондентов, относившихся к реформе «скорее отрицательно» или «резко отрицательно», увеличилось за тот же период с 21% до 53%. В 2004 г. 24% опрошенных полагали, что ЕГЭ оценивает знания выпускников школы лучше, чем обычные экзамены, а 22% считали, что хуже. В 2010 г. цифры изменились, соответственно на 12% и 41%.

Реформаторам не удалось решить одну из важнейших задач эксперимента - убедить граждан в целесообразности проведенной ими реформы, создать позитивные институциональные ожидания.

Таблица 1: С введением ЕГЭ количество взяток, блата и других злоупотреблений при окончании школы и поступлении в вузы ...

	июн. 04	апр. 06	мар. 09	май. 10
увеличилось	21	23	25	27
уменьшилось	14	13	17	15
осталось прежним	48	43	36	31
затруднились ответить	18	21	23	28

Источник: Черепова (2010).

Внедрение ЕГЭ рассматривалась реформаторами как задача трансплантации западного института. Выше отмечалось, что при поиске линейки в этом случае важнейшим источником является история возникновения и опыт функционирования финального института в развитых странах. Обратимся к опыту США, где стандартизованные вступительные тесты – аналоги нашего ЕГЭ (прежде всего, SAT) используются уже более 50 лет. При этом они с самого начала являлись предметом полемики, вполне аналогичной той, которая развернулась в России. В частности, известный психолог Ричард Аткинсон, будучи президентом Калифорнийского университета, резко выступил против преувеличения роли таких тестов, поскольку они требуют заучивания необязательных сведений, а их результат существенно зависит от материального положения семьи и уровня образования родителей. При этом школьные оценки и тесты по отдельным областям знаний лучше предсказывают будущие успехи абитуриента (Atkinson, 2005). Точка зрения Аткинсона, высказанная еще в 2001 г., нашла подтверждение в исследовании Geiser, Studley (2001). К аналогичным выводам в 2008 г. пришла Комиссия по использованию стандартизованных тестов при приеме в вузы Она призвала руководство колледжей и университетов внимательно рассмотреть возможности обойтись без этих тестов (Report of the Commission..., 2008). Отнюдь не гладким было внедрение стандартизованных тестов и в европейских странах.

Если бы этот опыт был принят во внимание, стало бы ясно, что способ учета результатов при приеме в вузы еще подлежит определению в процессе эксперимента. Тогда естественным выглядел бы следующий шаг – рассмотреть в качестве линейки «смесь» ЕГЭ приемных вузовских экзаменов (см. выше). В этом случае многих ошибок можно было бы избежать.

### 8. Стратегия формирования массовой ипотеки в России: поиск начального института

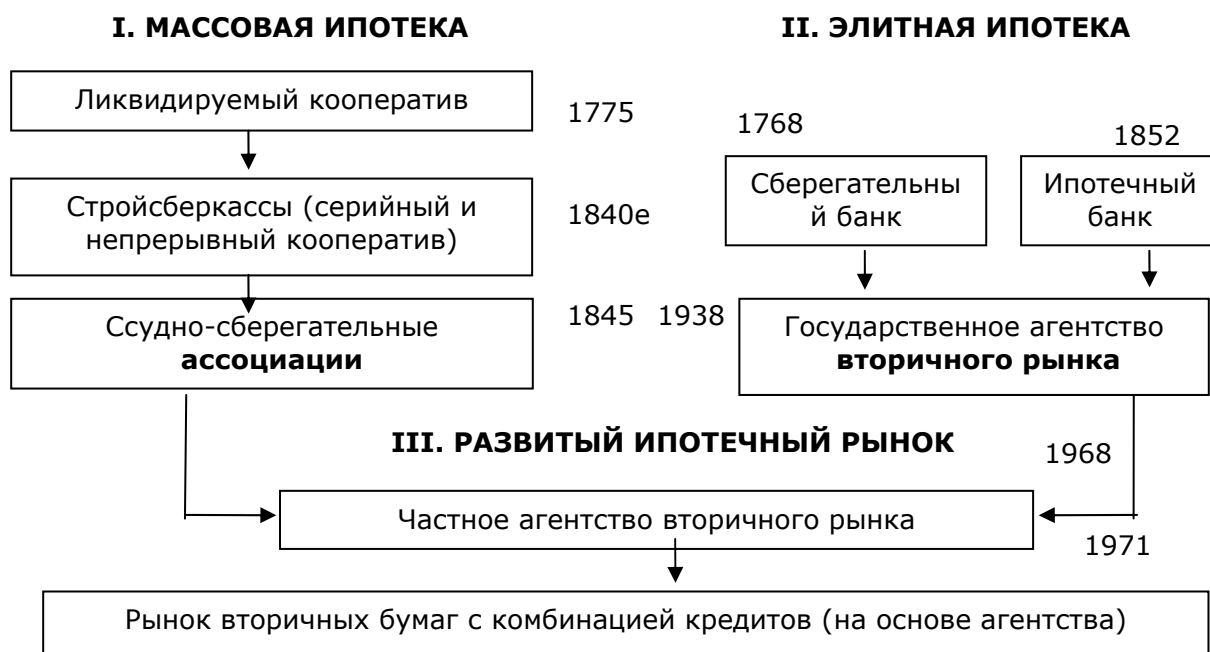
План проектирования реформ, изложенный в разделе 6, был применен в работах Полтерович, Старков (2007, 2010, 2011) к проблеме формирования массовой ипотеки в России. Проблема состоит в том, что с самого начала широкомасштабных реформ 1992 года и вплоть до настоящего времени коммерческая ипотека доступна не более чем 10% наиболее состоятельных россиян. Причина состоит не только в дороговизне жилья относительно доходов населения, но и в распространенности теневых доходов, отсутствии кредитных историй и в низкой культуре сберегательного и долгового поведения. Даже те граждане, кто в принципе мог бы накопить на жилье в среднесрочном периоде, отказываются от накопления из-за неопределенности будущего и высокого процента на кредит. А поскольку кредитные истории у них не возникают, ставка кредита для них остается высокой.

Все же исследование эволюции ипотечных институтов в развитых странах подсказывает возможное решение. С самого начала возникновения ипотечных институтов во второй половине 18-го века сформировались две линии их эволюции (см. рис.1). Ипотечные программы в сберегательных банках и специализированные ипотечные банки обслуживали элиту, а массовая ипотека представляла собой судно – сберегательные институты. Они отличались двумя особенностями. Во-первых, программа кредитования каждого участника была тесно

связана с программой накопления им денежных средств. Во-вторых, в качестве кредитных ресурсов использовались накопления самих участников. Система накопления кредитования была замкнутой и слабо зависела от внешних условий.

В судно - сберегательных кооперативах обычно объединялись люди, жившие в одном поселении и хорошо знавшие друг друга. Эти обстоятельства и угроза в случае обмана оказаться исключенным из привычной социальной среды гарантировали надежность объединения. В середине 19-го века кооперативы трансформировались в строительные сберегательные кассы, где тесные социальные связи между участниками уже не были обязательными, но зато получение жилья в кредит было жестко обусловлено накоплением определенной части его стоимости (обычно 40-50%) путем регулярных ежемесячных взносов в течение достаточно длительного времени (в типичном случае 4-6 лет).

Рис. 1: Схема эволюции институтов ипотечного кредитования



Источник: Полтерович, Старков (2007)

Способность к регулярному длительному накоплению служила сигналом надежности заемщика; тем самым компенсировалось отсутствие кредитной истории. Стройсберкассы сыграли важную роль в развитии ипотеки в послевоенной Западной Германии, когда правительство стало выплачивать участникам стройсберкасс субсидии как определенный процент от вносимых сумм (до 40%), поощряя сбережение. Аналогичный механизм был использован в Австрии.

В течение первого послевоенного десятилетия доля стройсберкасс в общей сумме ипотечных кредитов увеличивалась, а затем стала убывать. Стройсберкассы создали достаточно широкий слой надежных заемщиков, обладавших недвижимостью. Кроме того, соотношение цены жилья к доходам уменьшилась. Возникли условия для преобразования более эффективной элитной ипотеки в массовую и для развития более передовых форм ипотеки, основанных на рынке закладных; соответственно, премии на стройсбережения стали уменьшаться.

Изложенная концепция развития ипотечных институтов естественно приводит к гипотезе о том, для решение проблемы формирования массовой ипотеки в России целесообразно создавать стройсберкассы Эта гипотеза подтверждается опытом переходных экономик. В



начале 1990-х годов Чехия и Россия внедрили стройсберкассы, а Польша и Россия пошли по пути создания передовых форм ипотеки, в том числе, пытаясь сформировать рынок закладных. В результате через десять лет работы почти 45% чехов и 50% словаков оказались вовлеченными в систему стройсбережений. Это сказалось на развитии всего рынка жилищных кредитов. Через двенадцать лет после начала реформ его объем относительно ВВП достиг 20% в Чехии и около 13% - в Словакии, в то время как в Польше он составил менее 3%, а в России менее 0,2%. При этом среднегодовая доля бюджетных субсидий в ВВП за период 1992-2002 г. в Словакии оказалась примерно на 30% меньше, чем в Польше и России. А количество ежегодно вводимого жилья в Словакии росло существенно быстрее.

Следует отметить, что практически все попытки внедрения рынка ипотечных ценных бумаг в развивающихся странах, предпринятые в рамках проектов USAID и Всемирного банка, потерпели неудачу. К 2004 г. эксперты Всемирного банка насчитали 28 таких попыток за предшествовавшие 30 лет и лишь 2 из них признали удачными. Впрочем, успех в этих двух эпизодах был поставлен под сомнение в других работах.

Гипотеза о целесообразности создания стройсберкасс в России нашла подтверждение и в российском опыте. После реформ в России стихийно возникли жилищно-накопительные (строительно-сберегательные) кооперативы. Несмотря на отсутствие государственной поддержки им удалось обслужить на 40% больше заемщиков, чем коммерческим банкам (хотя средний объем кредита в банках был, конечно, больше).

Следующим аргументом в пользу этой гипотезы стали результаты расчетов на динамической модели. Они показали, что в Российских условиях стройсберкассы выгодны не только вкладчикам, но и банкам, а также государству: субсидирование покупки жилья в рамках стройсберкасс оказалось эффективнее других форм дотирования.

Наконец, сопоставление потерь, понесенных различными ипотечными институтами во время кризиса 2008-года в разных странах, продемонстрировало безусловное преимущество стройсберкасс: как и следовало ожидать, они оказались более устойчивыми к внешним возмущениям.

Несмотря на все аргументы, отраженные в многочисленных публикациях, выступлениях и записках в государственные органы, внедрить стройсберкассы в России не удавалось. Причиной этого стало сопротивление банков, боявшихся конкуренции, и заинтересованных политиков. Чтобы преодолеть политические ограничения,<sup>7</sup> было предложено использовать опыт Франции 1960-ых годов и создать банковские жилищно-накопительные счета, работающие по принципу стройсберкасс. Кроме того, предлагалось начать с регионального эксперимента, чтобы в случае успеха распространить его на всю Россию (Полтерович, Старков, 2010)<sup>8</sup>.

Этот план встретил меньшее сопротивление и был поддержан администрацией Краснодарского края и Сбербанком РФ, так что осенью 2011 после опроса населения и дополнительных расчетов, показавших перспективность предложенного плана, удалось начать его реализацию. Для этого пришлось совместно с сотрудниками Администрации разработать соответствующий региональный закон.

Для отыскания параметров начального института была разработана математическая модель. Ориентируясь на данные специально проведенного опроса жителей Краснодара, мы провели ряд расчетов и выбрали подходящие параметры шести счетов с разными сроками накопления. Они были взяты в качестве начальных.

К настоящему времени (август 2012) более 3,5 тысяч жителей Краснодарского края открыли жилищно-накопительные счета. Еще рано говорить о результатах, хотя уже выявленная готовность определенной части населения к длительному накоплению в рамках пред-

<sup>7</sup> Политические ограничения характерны для многих реформ (см. Rolland, 2000, Полтерович, 2007)

<sup>8</sup> По примеру послевоенной Германии план эксперимента предусматривает продажу его участникам жилья по ценам, несколько ниже рыночных.

ложенного механизма, в российских условиях можно рассматривать как промежуточный успех.

Из опыта Германии, Словакии, Франции известно, что по мере увеличения доступности коммерческих кредитов и повышения сберегательной и долговой культуры населения судно-сберегательная ипотека должна уступить место более передовым механизмам. При этом премия на стройсбережения подлежит сокращению. Через некоторое время после внедрения механизма стройсберкасс спрос на коммерческую ипотеку увеличивается, а после снижения премии оказывается доминирующим. Тем самым завершается процесс формирования массовой коммерческой ипотеки.

## 9. Заключение

Если желательный институт радикально отличается от уже имеющихся в системе, то его непосредственное внедрение часто оказывается невозможным вследствие культурных, институциональных, политических, ресурсных или каких-либо иных ограничений. В этом случае необходимо построить последовательность сменяющих друг друга промежуточных институтов, удовлетворяющих ограничениям в каждый момент времени и в конце концов обеспечивающих внедрение желательного института.

Промежуточный институт должен полностью или частично выполнять функции финального или способствовать ослаблению имеющихся ограничений, либо решать обе эти задачи. Если промежуточный институт ослабляет ограничения, он называется активным, в противном случае – пассивным. В пассивной последовательности переходы становятся возможными за счет спонтанно меняющихся условий.

Параметризованное множество возможных промежуточных институтов называется линейкой, если оно содержит начальный и финальный (желательный) институт. Для описания реформы нужно выбрать из линейки определенную последовательность и задать правило перехода от каждого из промежуточных институтов к последующему. Это правило должно обеспечивать продвижение промежуточных институтов к финальному, так чтобы они все в более полной мере и столь же эффективно выполняли его функции.

На практике часто встречаются и оказываются полезными две идеи конструирования промежуточных институтов. Первая из них предусматривает «составление смеси» - такого института, который при некоторых значениях управляющих переменных совпадает с начальным институтом, а при некоторых других – с финальным. Вторая идея состоит в использовании метода вытеснения: организации конкуренции между начальным и желательным институтом так, чтобы со временем спрос агентов переключился на желательный институт.

Особенно трудные задачи возникают, когда в системе отсутствует естественный начальный институт либо когда вместо точного описания финального института известны лишь некоторые его характеристики. Их отыскание в этих случаях входит в задачу реформатора.

Промежуточные институты всегда являются изобретениями в той или иной мере. Поэтому общего алгоритма их формирования не существует. Имеются, однако, два общих приема, которые помогают решить задачу: институциональное экспериментирование и исследование динамики подобных институтов в разных странах. В работе на ряде примеров было показано, как использовать эти приемы и какие трудности поджидают реформаторов на этом пути. Одновременно было продемонстрировано использование введенной системы понятий в разных ситуациях.

В качестве примеров были коротко описаны реформы либерализации цен и внешней торговли в Китае. Обе они интенсивно применяли экспериментирование, причем вторая из них – на региональном уровне. В качестве задачи с неизвестным начальным институтом была представлена программа формирования массовой ипотеки в России. В ней присутствует эксперимент, но главную роль играет исследование эволюции ипотечных институтов в мире.

При рассмотрении двух других реформ было продемонстрировано, как пренебрежение основными принципами реформирования ведет к неудовлетворительным результатам. В

обоих случаях реформаторы преувеличили свое знание финального института. Вместо того чтобы предложить каждой стране исследовать линейку пенсионных систем, шаг за шагом наращивая накопительную компоненту, чтобы найти подходящий для себя компромисс, эксперты Всемирного банка не препятствовали проведению слишком радикальных изменений (а, возможно, и содействовали им). В результате – неоправданные потери и тенденция к отмене реформ. Из-за отсутствия системного экспериментирования опыт, полученный в одних странах, слабо влиял на стратегии реформ в других.

Анализ российской реформы приема в вузы выявил две решающие ошибки реформаторов: был необходим более тщательный анализ опыта развитых стран; не следовало а priori считать, что финальная система должна опираться исключительно на результаты ЕГЭ. Выбранная линейка, видимо, не содержала оптимального института вовсе. Поэтому в результате эксперимента были лишь уточнены технические детали, основные задачи реформы до сих пор остаются нерешенными.

Необходимо дальнейшее накопление результатов анализа ранее проведенных реформ и экспериментов, чтобы обогатить наши знания о промежуточных институтах и развить наше умение их конструировать и заимствовать. Следовало бы попытаться разработать теорию планирования институциональных экспериментов, подобную используемой в естественных науках.

Целесообразно принять федеральный закон об институциональном эксперименте и добиваться экспериментального подтверждения эффективности проводимых реформ. Это могло бы существенно повысить их шансы на успех.

### Литература

История Единого государственного экзамена в России (2010). (<http://edu.glavsprav.ru/spb/ege/history/>).

Зиганшина Наталья (2012). Чиновники попались на ЕГЭ. Газета.ру. Июнь 1. <http://wap.gazeta.ru/social/2012/06/01/4609281.shtm>.

Олейник А. Н. (2000). Институциональная экономика. М.: Инфра-М, 416 с.

Полтерович В. М. (2001). Трансплантация экономических институтов. Экономическая наука современной России, № 3.

Полтерович В. М. (2003). Парадоксы российского рынка труда и теория коллективных фирм. Экономика и математические методы. Т. 39, вып. 2, 210-217.

Полтерович В. М. (2006). Стратегии институциональных реформ. Перспективные траектории. ЭММ, Т. 42, № 1, 3-18.

Полтерович В.М. (2007). Элементы теории реформ. М.: Экономика.

Полтерович В. М., Старков О. Ю. (2007). Формирование ипотеки в догоняющих экономиках: проблема трансплантации институтов. М.: «Наука».

Черепова П. (2010). ЕГЭ и другие вопросы образования. Левада-Центр (<http://www.levada.ru/press/2010060100.html>).

Шишкин С. В., Заборовская, А.С., Клячко, Т.Л., Королев, И.Б., Чернец, В.А., Чирикова, А.Е., Шилова, Л.С. (2004). Влияние трансформации механизмов приема в вузы и финансирования обучения на доступность высшего образования. М.: Независимый институт социальной политики.

Эфендиев А.Г., Решетникова, К.В. (2004). Первые результаты ЕГЭ: анализ социальных последствий и тенденций. Вопросы образования. № 2. С. 288-310.

Atkinson, Richard C. (2005), "College Admissions and the SAT: A Personal Perspective", *Journal of the Association for Psychological Science*, Observer, Vol. 18, 15-22. (<http://www.rca.ucsd.edu/speeches/CollegeAdmissionsandtheSAT-PersonalPerspective1.pdf>)12

Berkowitz, D., Pistor, K., Richard, J. F. (1999), "Economic Development, Legality, and the Transplant Effect", *Working Paper*, University of Pittsburgh and Max Plank Institute, Rostock, Germany, November.

Berkowitz, D., Pistor K., Richard J. F. (2003), "The Transplant Effect", *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 51(1), 163-204.

Biesenbender, Jan (2011), "The Dynamics of Treaty Change: Measuring the Distribution of Power in the European Union?", *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 15, Article 5, (<http://eiop.or.at/eiop/texte/2011-005a.htm>).

- Bohinc, R., Bainbridge, S. M. (2000), "Corporate Governance in Post-Privatized Slovenia", *Ssrn Electronic Journal*, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=199548](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=199548)
- Cao, Y. Z., Fan, G., Woo, W. T. (1997), "Chinese Economic Reforms: Past Successes and Future Challenges", In: Woo, W.T., Parker, S., Sachs, J.D. (eds.), *Economies in Transition. Comparing Asia and Europe* (1997), Cambridge, Mass.: The MIT Press, 19-40.
- CIA THE World Factbook (2012), Slovenia (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/si.html>).
- Eggertsson, T. (2005), *Imperfect Institutions. Possibilities & Limits of Reform*, University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Geiser, Saul with Roger Studley (2001), UC and the SAT: Predictive Validity and Differential Impact of the SAT I and SAT II at the University of California, University of California ([http://www.ucop.edu/sas/research/researchandplanning/pdf/sat\\_study.pdf](http://www.ucop.edu/sas/research/researchandplanning/pdf/sat_study.pdf)).
- Kerkhoff van, Lorrae, Global-scale institutional experiments: a case study of institutional interplay and knowledge. 2
- Mencinger, J. (2007), *Privatization in Slovenia*, ([http://www.pf.uni-lj.si/media/mencinger\\_privatization.pdf](http://www.pf.uni-lj.si/media/mencinger_privatization.pdf)).
- Qian, Y. (2001), "Government Control In Corporate Governance As a Transition Institution: Lessons From CHINA", In: Stiglitz, J., Yusuf, S. eds. (2001), *Rethinking the East Asian Miracle*, Oxford: Oxford University Press. 295-321.
- Rodrik, D. (2007), *One economics, many recipes: globalization, institutions, and economic growth*, Princeton: Princeton University Press. 263 pp.
- Rodrik, D. (2008), "Second-Best Institutions", *American Economic Review*, 98(2), 100-104.
- Roland, G. (2000), *Transition and Economics. Politics, Markets and Firms*, Cambridge, Mass.: MIT Press. 400 pp.
- Orenstein, M. A. (2011), "Pension privatization in crisis: Death or rebirth of a global policy trend?", *International Social Security Review*, Vol. 64, № 3.
- Rofman, R. (2002), *The Pension System and the Crisis in Argentina: Learning the lessons*, ([http://www.brandeis.edu/global/pdfs/rosenberg\\_institute/rofman\\_paper.pdf](http://www.brandeis.edu/global/pdfs/rosenberg_institute/rofman_paper.pdf)).
- Rofman, R., Lucchetti, L. (2006), "America: Concepts and Measurements of Coverage", *SP Discussion paper No. 0616* ([http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPLABSOCPRO/Resources/Pension\\_Coverage\\_in\\_LAC.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPLABSOCPRO/Resources/Pension_Coverage_in_LAC.pdf)).
- Tinbergen, J. (1952), *On the Theory of Economic Policy*. North-Holland Publishing Company, New-York (<http://repub.eur.nl/res/pub/15884/>).
- Tinbergen, J. (1959), "The Theory of the Optimum Regime", In: *Jan Tinbergen. Selected Papers*, Edited by L. H. Klaassen, L.M. Koyek, H. J. Witteveen. Amsterdam, North-Holland (<http://repub.eur.nl/res/pub/15944/THE%20THEORY%20OF%20THE%20OPTIMUM%20REGIME.PDF>).
- World Bank (1994), *Averting the old age crisis: Policies to protect the old and support growth*, New York, NY, Oxford University Press.
- World Bank (2000), *Costa Rica. Reform Strategy*, The World Bank, Washington , D .C.
- World Bank (2012), "The World Bank in Pensions. Background Note for the World Bank 2012-2022 Social Protection and Labor Strategy", *SPL Policy Note*, Number 8.
-