



Munich Personal RePEc Archive

Institutional Experiment

Polterovich, Victor

CEMI RAS

2013

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/50071/>
MPRA Paper No. 50071, posted 22 Sep 2013 02:09 UTC

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ ЭКСПЕРИМЕНТ¹

В.М. Полтерович

ЦЭМИ РАН и МШЭ МГУ, Москва

Аннотация

Обсуждаются цели институционального экспериментирования и препятствия для его осуществления. Особое внимание уделено региональному эксперименту. Институциональный эксперимент снижает трансформационные издержки преобразований, уменьшая, в частности, вероятность формирования ловушки ошибочных реформ. Анализ реформы по введению накопительной пенсионной составляющей в нескольких десятках стран и история внедрения ЕГЭ в России показывают насколько важно заранее планировать эксперименты и располагать объективной методикой оценки их результатов. Аргументируется целесообразность принятия закона об институциональном эксперименте.

Ключевые слова: промежуточный институт; трансформационные издержки, линейка институтов, пенсионная реформа, ЕГЭ, оценка эксперимента

JEL Classification: D02, E02, P5, O1, H75, L85

INSTITUTIONAL EXPERIMENT

Victor M. Polterovich

CEMI RAS and MSE MSU, Moscow

Abstract

I discuss goals of institutional experimentation as well as obstacles for its realization. The special attention is given to regional experiments. Institutional experiment reduces transformation costs, in particular, by diminishing probability of formation of erroneous reforms trap. The analyses of introduction of a pay-as-you-go pension component in several tens of countries and the history of introduction of the Unified State Examination in Russia show the importance of planning the experiments in advance and using objective procedures of assessment of their results. The reasons for adopting a law on the institutional experiment are given.

Keywords: interim institution; transformational cost, line of institutions, Unified State Examination, pension reform, evaluation of an experiment

JEL Classification: D02, E02, P5, O1, H75, L85

¹ Работа выполнена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект № 11-02-00493).

1. Введение

В теоретическом споре между сторонниками градуалистского подхода к реформам и адептами шоковой терапии первые, кажется, одержали убедительную победу. В современных работах, посвященных институциональным реформам, авторы, за редчайшими исключениями, исходят из необходимости постепенных преобразований (Roland (2000), Rodrik (2007), Lin (2011), Aghion (2012)). Однако в российской практике градуализм отнюдь не доминирует. Недавние реформы – введение плоского налога, монетизация льгот, аукционная система госзакупок, создание госкорпораций были проведены по стандартам шоковой терапии и, как обычно, не привели к успеху. Поистине гротескным примером этого подхода явилась недавняя попытка реформы РАН (см., например, Полтерович, 2014).

Склонность властей (и не только российских) к шоковой терапии отчасти объясняется относительной простотой этой стратегии. Чтобы построить эффективную градуалистскую программу недостаточно знать желательную институциональную конструкцию. Необходимо «изобрести» последовательность промежуточных институтов, шаг за шагом снимающую ограничения, препятствующие успешному внедрению желательного института (Полтерович, 2007). Создание промежуточных институтов, как и любое изобретение, предполагает поиск, экспериментирование, систематический мониторинг получаемых результатов и отбор наиболее перспективных версий для очередной модификации. При этом может подвергнуться ревизии и конечная цель реформы.

Настоящая статья посвящена роли эксперимента в проектировании реформ. Отметим, что значительная часть нижеследующего материала взята непосредственно из работы Полтерович (2012а), где тема экспериментирования не была центральной. Здесь расширен набор примеров, демонстрирующих важность планирования и объективной оценки эксперимента, большее внимание уделено региональному эксперименту.

2. 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.

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 последующих промежуточных институтов и даже отказываться от продолжения реформ (Roland, 2000).

Благодаря этому удается избежать чрезмерных издержек трансформации. В частности появляются шансы избежать институциональных ловушек. Как показано в Полтерович (2007) ловушки нередко являются результатом ошибок при проведении шоковых реформ. Недавний российский опыт подтверждает это заключение. При этом имеется интересная аналогия между ловушкой частичной реформы, описанной в Hellman (1998), и ловушками ошибочного реформирования социальной сферы. Хеллман, пытаясь обосновать шоковый подход, обратил внимание на возможность остановки процесса реформирования на промежуточных стадиях вследствие лоббирования со стороны групп, не заинтересованных в дальнейшем продолжении реформ. Такая возможность существует и должна учитываться при проектировании. Однако более опасен, на наш взгляд, вариант попадания в ловушку вследствие ошибочной стратегии реформ, когда неэффективное равновесие поддерживается за счет его лоббирования заинтересованными агентами. Одна из таких ситуаций возникла в результате выбора в России в 90-ых годах неверной стратегии формирования ипотеки: вместо стройсберкасс был взят курс на создание передовых форм ипотеки. Тем самым, не было использовано «окно возможностей», которое через 10 лет закрылось: на ипотечном рынке появились игроки, не

заинтересованные в появлении альтернативных институтов. Тем не менее, удалось найти компромиссный вариант, и алгоритм стройсберкасс (ссудо-сберегательных программ) в настоящее время проходит апробацию в Краснодарском крае (Полтерович, Старков, 2009). Этот пример связан с нашей темой в двух отношениях. Во-первых, на стадии формирования ипотеки следовало бы в качестве эксперимента опробовать механизм стройсберкасс, тогда, вероятно, ловушки удалось бы избежать. Во-вторых, эксперимент оказывается полезен и как инструмент выхода из ловушек.

В качестве других аналогичных примеров можно назвать введение плоского подоходного налога и накопительной пенсионной системы. Плоский налог ведет к увеличению неравенства, но перейти к прогрессивной системе крайне трудно: значительная часть населения, включая большинство парламентариев, этому сопротивляется по вполне понятным причинам. Если бы с самого начала была бы выбрана в качестве экспериментальной слабо прогрессивная шкала, то постепенное изменение ее параметров вызывало бы меньшее сопротивление. При этом темпы ее изменения могли бы быть выбраны медленными и объявлены заранее.

Вводя накопительный компонент и формируя ожидания его роста, правительство способствовало возникновению многочисленных частных пенсионных фондов, которые всячески препятствуют его сокращению, в пользу которого имеются веские аргументы.

Имеется два пути организации широкомасштабных экспериментов. Первый из них – «инициатива сверху», когда центр объявляет об эксперименте, планирует его, отбирает экспериментальные объекты и проводит мониторинг. В случае успеха возможно либо единовременное распространение полученного опыта в широких масштабах, либо постепенное расширение экспериментальной сферы, так что экспериментальная составляющая оказывается органическим элементом процесса реформирования.

Этот второй вариант централизованного эксперимента широко использовался при реформировании китайской экономики. Например, 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 линейки² 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

² Линейка – это параметризованное множество институтов, из которого выбирается институциональная траектория, определяющая последовательность преобразований. Кроме того, каждый институт из линейки характеризуется своей совокупностью параметров, подлежащих выбору при реализации (Полтерович, 2012а). Например, после выбора расширяющейся последовательности регионов, где осуществляется либерализация, мы должны задать параметры режима внешней торговли в каждом регионе.

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.

Второй путь инициирования эксперимента – «инициатива снизу» на уровне предприятий или регионов.

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 заграницей (Полтерович, 2012а). 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 систематически используется в Европе (см., например, Wolf, 2010, p. 6), а в самое последнее время и в практике международных организаций при рассмотрении механизмов помощи населению развивающихся стран.

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

- А. Выявление препятствий для формирования желательного института.
- В. Апробация выбранной институциональной линейки (или даже сопоставление нескольких линейек).
- С. Подбор параметров начального, промежуточных и финального институтов из экспериментальной линейки.
- Д. Выявление условий перехода от одного промежуточного института к другому.
- Е. 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.

Ф. Приспособление промежуточных институтов к особенностям региона, в частности, к его культуре и уровню благосостояния.

Г. Подключение инициативы «снизу» и использование региональных людских и материальных ресурсов.

Чиновники со свойственной им несклонностью к риску обычно не готовы на экспериментирование. Два обстоятельства особенно мешают проведению институциональных экспериментов. Во-первых, жесткая соподчиненность уровней иерархии, отсутствие необходимой децентрализации принятия решений. В результате даже для осуществления незначительных институциональных изменений требуется одобрение самого верхнего уровня. Это крайне тормозит институциональное развитие. Во-вторых, стремление улучшить формальные показатели качества институтов (уровень коррупции, эффективность правительства, и т. п.) нередко приводит к столь детальной регламентации деятельности управленцев, что для проведения практически любого эксперимента требуется выход за рамки существующего законодательства.

В некоторых случаях эти препятствия легче преодолеть на региональном уровне. Так происходит, если администрация региона по тем или иным причинам заинтересована в эксперименте. Региональная цепочка от руководителя до исполнителя короче по сравнению с федеральным уровнем, значит, легче поддается контролю. А федеральная власть, переложив ответственность на региональный уровень, меньше сопротивляется изменениям³.

Для успеха институциональных реформ необходим закон об институциональном эксперименте, указывающий границы, в пределах которых текущее законодательство может быть нарушено. Разумеется, он создаст определенные возможности для злоупотреблений, но при продуманной его формулировке плюсы перевесят минусы.

Целесообразно, кроме того, поощрять региональных руководителей, практикующих институциональные эксперименты. Для реализации экспериментов можно было бы использовать региональные агентства экономического развития, существующие сейчас во многих регионах (Полтерович, 2011; Балацкий, 2012).

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 очень важно угадать «правильную» линейку. Наиболее

³ Утверждения этого и предыдущего абзацев, основанные на личном опыте автора, следует воспринимать, скорее, как гипотезы, подлежащие эмпирической проверке.

простое и важное требование: линейка должна содержать эффективный финальный институт. В разделе 4 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.

3. Несостоявшиеся эксперименты

В послевоенные годы, особенно в последние тридцать лет наблюдается синхронизация одностипных реформ в разных странах. Происходит это отчасти вследствие моды, но, видимо, важнейшее значение имеют рекомендации международных организаций, в особенности, МВФ и Всемирного банка. Удивительно, что это касается не только развивающихся, но и развитых стран. Так называемый Вашингтонский консенсус –десять рекомендаций о перестройке экономического механизма – был сформулирован в 1989 г. Он лег в основу проектов перехода к рыночной экономике почти в трех десятках стран. На самом деле, он уже в середине 80-ых фактически служил руководством для латиноамериканских государств и не привел к ожидавшимся результатам. Если бы этот опыт рассматривался как эксперимент⁴ и был своевременно проанализирован (см., в частности, Rodrik, 1996), то можно было бы избежать трагических последствий применения неверной стратегии в переходных экономиках.

С 1980 по 2000 г. во многих десятках стран – и в развитых, и в развивающихся – была осуществлена масштабная приватизация государственных предприятий. И лишь во второй половине 1990-х начали появляться эмпирические исследования, оценивающие эффективность этих реформ (см. обзор в Полтерович, 2012с). Оказалось, что результаты отнюдь не однозначны, а для развивающихся стран, скорее, отрицательны. И в данном случае своевременное и целенаправленное экспериментирование могло бы значительно уменьшить издержки.

Насколько важны планирование эксперимента и его мониторинг демонстрирует история массовых пенсионных реформ в мире за последние 30 лет (Полтерович, 2012а).

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

⁴ А еще лучше было бы с самого начала планировать его как эксперимент.

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 исключу 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 системы⁵.

Авторы цитируемого исследования Всемирного банка пытаются ответить на этот вопрос, 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

⁵ 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 других неизменных условиях.

проводить эффективную налоговую политику и повысить уровень человеческого капитала. При этом первая группа должна начать реформу с создания небольшой, но эффективно управляемой распределительной системы, 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.).

Еще раньше, чем Чили, ряд стран, в том числе Малайзия, Сингапур, Индия, Индонезия ввели обязательную накопительную систему. 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 реформы. Часть стран к этому моменту уже отказалась от накопительной системы в пользу распределительной. Видимо, этот опыт заставил экспертов Всемирного банка быть осторожными в своих рекомендациях. И все же остается неясным, почему 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 теми, кто проводил реформы, и за короткое время более 30 стран, поощряемые Всемирным банком, 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, р. 19). Там реформа была проведена лишь в 1997 г. и коснулась только работников частного сектора (World Bank, 2000, р. 63).

В Аргентине, одной из наиболее развитых латиноамериканских стран, доля участников пенсионных программ старше 65 лет упала 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, р. 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 (Полтерович, 2012b).

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.

4. Внедрение ЕГЭ в России: неверный выбор линейки (Полтерович, 2012а).

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, отличающиеся 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 бы найти рациональное правило перехода, возможно, дифференцируя его в зависимости от типа учебного заведения⁶.

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.

⁶ 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.

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. , 2004, 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 самым устраним 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 в 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 уровнях. 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 (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. 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.

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 Атkinson, 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. 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 и приемных вузовских экзаменов (см. выше). В этом случае многих ошибок можно было бы избежать.

Казалось бы, при внедрении ЕГЭ был использован градуалистский подход. Процесс внедрения состоял в расширении числа регионов, где школьники сдавали единый экзамен, и длился 8 лет. Однако процедура оценки результатов реформы не была соответствующим образом разработана. Это давало возможность проектировщикам реформы считать результаты эксперимента положительными без достаточных на то оснований. Соответственно, решение о повсеместном внедрении ЕГЭ распространении на всю Россию не выглядело убедительным. Все же благодаря эксперименту удалось исправить ряд грубых ошибок, допущенных при первоначальном проектировании.

5. Методы оценки результатов экспериментирования.

Эксперимент имеет смысл лишь в том случае, если мы умеем правильно оценить его результаты. С этой целью уже давно была разработана техника планирования физических экспериментов. Немногим более десяти лет назад начали развиваться аналогичные методы для оценки социальных программ. Так, в статье Gertler, Boyce (2001). Описывается направленный эксперимент для оценки программы борьбы с бедностью. В этой программе гражданам с низкими доходами выплачивались пособия при условии, что они приняли участие в профилактических медицинских мероприятиях и образовательных программах, посвященных образованию и гигиене, а также записали своих детей в школы. На основе случайной выборки в 506 деревнях Мексики (из общего числа около 50 000, вовлеченных в программу) были выделены контрольные группы. Используя опросы

населения и ряд объективных данных, авторы продемонстрировали, что программа действительно улучшает здоровье участников. В статье Duflo, Kremer (2003) приведено несколько аналогичных примеров оценки программ, направленных на улучшение посещаемости школ и уровня образования. В работе Ravallion (2009) отмечается, что использование рандомизации при социальном экспериментировании возможно далеко не всегда. Автор предлагает ряд альтернативных подходов, позволяющих учесть неоднородность участников, наличие экстерналий и ряд других факторов. Д. Родрик полагает, что даже рандомизированный эксперимент при соответствующей модификации имеет достаточно широкую область применения при оценке результатов социальных программ (Rodrik, 2008).

6. Заключение.

Следует отметить, что некоторые простые эксперименты, проводимые в России, оказываются успешными. К таковым, видимо, можно отнести эксперимент по стимулированию приобретения новых автомашин при утилизации старых, начатый в 2010 г. Однако большинство реформ у нас либо не предусматривают экспериментирования вовсе, либо не содержат объективной методики оценки результатов эксперимента. При этом возникает соблазн использовать его как средство давления на общество для осуществления институциональных изменений, выгодных лишь узкому кругу лиц или даже только самим авторам проекта, желающих упрочить свое влияние.

Как показывает проведенный выше анализ, институциональное экспериментирование должно стать важной составной частью институциональных реформ, проводимых в любой сфере социально-экономического механизма. Особое внимание следует уделить региональному эксперименту, проводимому самостоятельно региональными властями. Для этого необходимо разработать закон об институциональном эксперименте, который облегчил бы выход за рамки существующего законодательства и в то же время затруднил использование эксперимента экспериментатором в целях извлечения выгод для него самого. Целесообразно создать методики проведения экспериментов в разных областях, включая процедуры мониторинга и оценки результатов. Эти методики следует скоординировать с недавно принятыми инструкциями по оценке регулирующего воздействия (см., например, Методические рекомендации..., 2012). Эксперимент позволил бы существенно повысить качество такой оценки. Необходима также система поощрений руководителей, проводящих эксперимент, с тем чтобы процесс апробации институциональных инноваций стал компонентом их рутинной деятельности. За счет этого можно было бы существенно ускорить развитие российской социально-экономической системы.

Литература

Балацкий Е.В. (2012). Агентства регионального развития и их особенности: международный опыт. М.: Интернет-журнал «Капитал страны», 04.04.

История Единого государственного экзамена в России (2010).

Зиганшина Наталья (2012). Чиновники попались на ЕГЭ. Газета.ру. Июнь 1.

Методические рекомендации по внедрению процедуры и порядка проведения оценки регулирующего воздействия в субъектах российской федерации(2012). Утверждены приказом Минэкономразвития России от 25.09.2012 N 623.

Полтерович В.М. (2014). Реформа РАН: экспертный анализ. Общественные науки и современность, № 1 (принята к печати).

Полтерович В.М. (2012а). Проектирование реформ: как искать промежуточные институты. Montenegrin Journal of Economics, Vol. 8, No 2.

Полтерович В.М. (2012б). О стимулировании накоплений и семейной пенсии Журнал Новой экономической ассоциации, №3 (15).

Полтерович В.М. (2012с). Приватизация и рациональная структура собственности. Часть 1. Приватизация: проблема эффективности. Экономическая наука современной России. №4 (59).

Полтерович В.М. (2011). Региональные институты модернизации. Экономическая наука современной России, № 4.

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

Полтерович В.М., Старков О.Ю. (2009). Проектирование выхода из институциональной ловушки (на примере ипотеки в России). 2009. Конспект доклада на Российском экономическом конгрессе, Москва.

Черепова П. (2010). ЕГЭ и другие вопросы образования. Левада-Центр.

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.

Aghion Ph. (2012). From Growth Theory To Growth Policy Design. LSE. Growth Commission.

Atkinson, Richard C. (2005), "College Admissions and the SAT: A Personal Perspective", *Journal of the Association for Psychological Science*, Observer, Vol. 18, 15-22.

Duflo Esther, Michael Kremer (2003). Use of Randomization in the Evaluation of Development Effectiveness.

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.

Gertler Paul J., Simone Boyce (2001). An Experiment in Incentive-Based Welfare: The Impact of PROGESA on Health in Mexico.

Hellman, J.S. (1998). Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions. *World Politics*, January, v.50, 203-234.

Lin J. Y. (2011). *New Structural Economics. A Framework for Rethinking Development and Policy*. The World Bank, Washington D. C.

Ravallion M. (2009). *Evaluation in the Practice of Development*. International Bank for Reconstruction and Development, World Bank. Oxford University Press.

Rodrik D. (1996). Understanding Economic Policy Reform// *Journal of Economic Literature*, vol. XXXIV, 9-41.

Rodrik, D. (2007). *One economics, many recipes: globalization, institutions, and economic growth*. Princeton: Princeton University Press. 263 pp.

Rodrik, D. (2008). *The new development economics: We shall experiment, but how shall we learn?* Harvard Kennedy School. Faculty Research Working Papers Series.

Rofman, R. (2002), *The Pension System and the Crisis in Argentina: Learning the lessons*.

Rofman, R., Lucchetti, L. (2006), “America: Concepts and Measurements of Coverage”, *SP Discussion paper No. 0616*.

Roland G. (2000). *Transition and Economics. Politics, Markets and Firms*. Cambridge, Mass.: MIT Press. 400 pp.

Wolfe, David A. (2010). *From Entanglement to Alignment: A Review of International Practice in Regional Economic Development*. Mowat Center for Policy Innovation Paper, June 2010, University of Toronto, 21 pp.

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.