

Андрей Яковлев,  
Институт анализа предприятий и рынков ВШЭ

**Стимулы в системе  
государственного управления  
в отсутствие демократии  
и экономический рост**

*Леонтьевский центр, 20 января 2015 года*

# Постановка проблемы

Не только экономический, но также глубокий *идеологический кризис*:

- Либеральный проект 1990х – приведший к разочарованию в демократии и либеральных ценностях
- Попытка построения «российского госкапитализма с корейским лицом» в 2000е – которая проваливается на наших глазах

«Новейшие» веяния:

- Изборский клуб с идеями «имперской мобилизации». Массированная пропаганда (с поисками внешних и внутренних врагов) и обращением к историческому прошлому.
- Реакция из либерального лагеря: Предсказания неизбежного провала. Но что потом? Снова «демократизация, либерализация и приватизация»? На какой социальной базе? И с какими последствиями? Как на счет повторения опыта Египта и Ливии?

Политэкономия реформ: выбор оптимального из политически возможных решений → необходимость поиска «эффективных моделей» госкапитализма → **стимулы в системе госуправления**

# Россия vs. Китай

- Россия и КНР как две крупнейшие переходные экономики, демонстрировавшие разную экономическую динамику и изначально различавшиеся по моделям осуществления реформ
- Однако: с середины 2000х – явное сближение институциональных моделей: госкапитализм с ограничением политической конкуренции, коррупцией, слабой судебной системой и т.д.
- Тем не менее: в КНР несмотря на кризис 2008-2009 гг. сохранение высоких темпов роста с развитием инноваций, в РФ – тенденции к стагнации в пост-кризисный период (несмотря на попытки стимулирования инноваций, активизацию борьбы с коррупцией и т.д.). → **Почему Китай может поддерживать рост, а Россия нет?**

# Объяснения различий – 0

Традиционные для российской аудитории аргументы:

- 1) Различия в уровне развития (у них сотни миллионов крестьян и задачи первичной индустриализации, у нас – урбанизированная индустриальная страна)
- 2) Дешевая рабочая сила как главный фактор конкурентоспособности Китая
- 3) Китайский менталитет / культура

Что в реальности?

- 1) за 25 лет различия существенно сократились. Китай = мировая фабрика
- 2) Уже не так. МНК переносят производство из Китая во Вьетнам, Таиланд...
- 3) Любую культуру (как и природные ресурсы) можно использовать как во благо, так и во вред развитию

# Объяснения различий – 1

Blanchard & Shleifer (2001), [Jin, Qian & Weingast](#) (2005): Фискальный федерализм при сохранении политической централизации – как отличие китайской модели в 1980-1990е (на фоне одновременной экономической и политической децентрализации в СССР/РФ с конца 1980х годов)

Последствия для экономической политики:

- в Китае до середины 1990х регионы отдавали в центральный бюджет фиксированную сумму налоговых поступлений, все остальные налоги оставались в их распоряжении (здесь возможна аналогия с «продналогом» в РСФСР в период НЭПа). При этом деятельность руководителей регионов оценивалась из центра по критерию высоких темпов экономического роста – от этого показателя зависело их карьерное продвижение (Li, Zhou 2005). В результате в Китае регионы конкурировали за привлечение капитала и инвестиций и у региональных властей (даже в отсутствие приватизации, независимых судов и т.д.) были стимулы к обеспечению исполнения контрактов и защите инвестиций.
- в России регионы пытались получить больше субсидий и трансферов из федерального центра, используя очередные выборы (парламентские или президентские) для «торговли» с федеральными властями. При этом массовым явлением в 1990е была практика «захвата государства» крупными компаниями на региональном уровне (Slinko et al 2005)

# Объяснения различий – 1

Изменения 2000х годов:

- в КНР в связи с усилением различий между регионами и ростом социального неравенства центральное правительство стало инициировать большие инфраструктурные проекты и программы развития западных и северных регионов. Для этого оно стало изымать у регионов заметно большую часть налоговых поступлений.
- В РФ был восстановлен политический контроль над регионами – включая переход от выборов к назначениям губернаторов с 2005 года при одновременном заметном повышении роли государства в экономике и ограничении политической конкуренции.

В итоге: модели организации экономики и политической жизни в КНР и РФ заметно сблизились и различия в экономической динамике теперь вряд ли могут объясняться логикой формулы «фискальный федерализм с политической централизацией»

# Технологические различия в моделях плановой экономики в СССР и Китае

Qian (1999): Число позиций товарной номенклатуры, планируемой из центра:

- Конец 1930х в СССР = около 500
- Конец 1950х: в СССР = около 2000, в КНР = около 500
- «Культурная революция»: в 1967-68 годах в КНР вообще не было общенародного плана (но сохранялось планирование на местах)
- Середина 1970х: в СССР (после внедрения АСУ) = 50-60 тыс., в КНР = снова около 500

С 1960х – уверенность Мао в предстоящей агрессии США или СССР и неизбежной оккупации части регионов КНР → идея 10 «опорных баз», способных (с учетом опыта партизанской войны против Японии в 1930-40е годы) поддерживать сопротивление агрессору → иная, более конкурентная структура размещения промышленности

# Объяснения различий – 2

- Maskin, Qian and Xu (2000), Qian, Roland and Xu (2006): Аналогии со структурой стимулов в крупных корпорациях – «мультидивизионная» M-form в Китае vs. «линейно-функциональная» U-form в СССР.
- Если в Китае единицей плановой экономики были регионы, то в СССР это были заводы – которые сложно непосредственно сравнивать по результатам их деятельности → более высокие стимулы к экспериментам и инновациям в китайской модели
- Однако: вплоть до конца 1960х несмотря на модель «единой фабрики» в СССР были не только высокие темпы роста, но и инновации.



***За счет чего это было возможно?***



# Стимулы к деятельности в бюрократической иерархии

- В любом госаппарате можно выделить три типа чиновников:
  - активные добросовестные,
  - активные коррумпированные,
  - пассивные (следующие всем действующим правилам и инструкциям и не проявляющие собственной инициативы)
- Эффективность госаппарата зависит от **доли активных и добросовестных чиновников**, а эта доля определяется системой стимулов для активных людей в рамках госаппарата.  
→ *Аналогии с Vaithol (1990) для предпринимателей.*
- При этом для переходных и развивающихся экономик (с доминирующей ролью государства и слабостью иных институтов) качество госаппарата гораздо более критично, чем для развитых стран.
- **Какие факторы влияют на распределение между тремя выделенными группами?**

# Стимулы к деятельности в бюрократической иерархии

Различия в предпочтениях и стимулах на нижнем уровне:

- активные добросовестные → возможности карьерного продвижения → понятные правила (меритократия),
- активные коррумпированные → возможности извлечения ренты → низкие риски наказания,
- пассивные → easy life → стабильность и социальные гарантии / невозможность увольнения

Предпочтения на верхнем уровне в автократии:

- Стремление к удержанию власти → поддержание стабильности: пресечения деятельности оппозиции + повышение уровня доходов обычных граждан (как залог поддержки режима)
- Разное сочетание приоритетов стабильности и развития в зависимости от длины «горизонта интересов»

# Иерархии и неформальные институты

- Управление иерархией: директивы руководства и плановые задания (KPI) как инструмент управления → Система формальных правил, регламентов и нормативов, позволяющих контролировать исполнение директив и плановых заданий.
- Плановая экономика: как крайний случай иерархии. Плюсы – в возможности концентрации ресурсов на ключевых направлениях. Но при этом – невозможность предусмотреть все сверху → необходимость постоянной «адаптации» планов **через неформальные взаимодействия экономических агентов** (Kornai (1980), Попов (1987), Кордонский (2000) и др.).
- Эти неформальные отношения могут являться как базой для коррупции и получения личных выгод (Ledeneva, 1998 – о феномене блата в СССР), так и способствовать решению проблем плановой системы (Berliner, 1953 – на данных интервью с бывшими советскими хозяйственниками, оставшимися в Германии после 1945).
- **Что предопределяет позитивное и оппортунистическое использование неформальных институтов?**

# Стимулы к деятельности в условиях избыточного регулирования – 1

- Рациональное действующее ведомство стремится расширить свои полномочия и штаты + получить доп.ресурсы + снять с себя (перенести на других) ответственность. Инструмент достижения этих целей - расширение регулирования.
- Подобная стратегия ограничивается:
  - конкуренцией со стороны других ведомств
  - противодействием «объектов регулирования» (в лице бизнеса и граждан) через давление на политиков.
- Особенность российской ситуации 2000х: резкое ограничение политической конкуренции после 2003 года → бюрократическая конкуренция как «драйвер развития» → бурный рост регулирования (по данным МЭР в 2003-2012 гг. принято свыше 180 тыс. новых НПА).
- При этом: не только избыточность, но и противоречивость регулирования → коррупция как способ неформального «смягчения регуляторного давления»

# Стимулы к деятельности в условиях избыточного регулирования – 2

- В условиях избыточного и противоречивого регулирования реализация любой инициативы (добросовестной или коррупционной) сопряжена с нарушением тех или иных правил.
- Борьба с коррупцией «административными методами» означает усиление контроля за соблюдением формальных правил (с выявлением «нецелевого использования бюджетных средств»)
- Но при этом на фоне запутанного регулирования риск санкций возрастает **для всех активных чиновников** (как честных, так и коррумпированных).

# Стимулы к деятельности в условиях избыточного регулирования – 3

- Компенсации за риск нарушения формальных правил на разных концах «бюрократического спектра» различны:
  - В коррумпированной группе часть чиновников может отказаться от взяток (особенно если им есть что терять – в виде текущих доходов и социального статуса), но другая часть предпочтет повысить размер взяток.
  - В добросовестной части спектра компенсацией является возможность признания и продвижения по службе. От усиления административного контроля такие возможности не меняются – поэтому здесь гораздо большая часть чиновников предпочтет следовать регламентам и инструкциям.
- Как следствие → известный эффект «итальянской забастовки»: когда служащие железных дорог в Италии в начале XX века, не прекращая работу, но начав строго соблюдать все действующие правила и инструкции, полностью остановили движение поездов.

# Борьба с коррупцией в РФ – 1

- До 2008 (на фоне сверхдоходов от экспорта нефти и газа, высоких темпов экономического роста и притока инвестиций) проблема коррупции не воспринималась властью как политически и социально значимая
- Осознание остроты проблемы после кризиса 2008-2009 гг. (в связи с ужесточением бюджетных ограничений). Недавнее подтверждение – выступление В.Путина на коллегии ФСБ в апреле 2014: борьба с терроризмом, подрывной деятельностью и коррупцией как главные приоритеты
- Акцент на «административные методы» - расширение полномочий контрольных органов (Счетная палата, Прокуратура, ФСБ) и рост числа проверок.
- Как следствие:
  - возросшее число уголовных дел (в т.ч. против высших чиновников – вице-губернаторы, зам.министры и т.д.).
  - Снижение административных барьеров для бизнеса: «дорожные карты» НПИ и улучшение позиций РФ в рейтинге Doing Business.
- ***Но каковы конечные результаты?***

# Борьба с коррупцией в РФ – 2

- Данные ВЕЕПС о масштабах коррупции в госзакупках: в 2008 году об «откатах» говорили больше 40% фирм, в 2011 году – меньше 30%. Однако средний размер «отката» вырос примерно в 1,5 раза (WB 2013)
- История из жизни (проверка офиса МП в Москве пожарным инспектором в 2012 году):
  - «Либо вы даете мне сертификат, что у вас при отделке стен использованы негорючие материалы, либо закрываю...»
  - «Послушайте, но это же просто мрамор! Откуда мы возьмем сертификат!? Может быть мы как-то договоримся?..»
  - «Нет-нет-нет. Мне дорога моя работа...»
- Офис закрыт уже 1,5 года и никем не используется
- Снижение темпов роста до 1,3% в 2013 году – без каких-либо видимых макроэкономических причин



# Почему это не происходит в Китае?

- Целевая функция: экономический рост и рост инвестиций (частных и иностранных) → Карьерное продвижение в зависимости от достижения этих целей.
- Обновление кадров: смена «поколений руководителей» каждые 10 лет → Без демонстрации результатов функционер будет понижен или снят с должности.
- Система «двух ключей» при принятии решений на каждом уровне – партийный секретарь + губернатор (мэр), которые встроены в разные «вертикали» и контролируют друг друга (скорее секретарь контролирует губернатора / мэра). Но оба несут ответственность за результат.
- Следствие → ***Наличие «контролера из соседней вертикали» снижает риски коррупции + ответственность «контролера» за конечный результат уменьшает издержки «проверок ради проверок»*** → Чиновники **готовы проявлять инициативу**, идти на эксперименты и брать на себя ответственность за отступления от формальных правил ради достижения поставленных целей.

# Аналогии с СССР 1930-1960х

- Целевая функция: выполнение плана
- Кадровое продвижение: не было формально закрепленного «обновления кадров», но регулярные чистки (при Хрущева – отправка на пенсию) освобождали вакансии. В результате те, кто «выполняли план», могли продвигаться
- Базовой единицей экономики был завод, где основные решения принимал директор. Но контролировавший его парторг также нес ответственность за выполнение плана. В случае провала плановых заданий снимали обоих.
- Существенное отличие: ориентация на **план как таковой** – при отсутствии связи с мировым рынком как индикатором адекватности достигнутых результатов → гораздо большие возможности манипулирования

# Как это (не) работает в России – 1

- Контрольная вертикаль в РФ – не партия, а администрация президента.
- При этом: основные экономические решения принимаются на уровне правительства и на уровне губернаторов и их администраций. В регионах также есть главные федеральные инспектора и руководители терр.органов ФОИВ (включая «силовые» ведомства). Таким образом, по форме есть две параллельные вертикали, сходящиеся наверху – где сочетается ответственность за экономическое развитие, обеспечение безопасности, поддержание социальной и политической стабильности
- Однако: в контрольной вертикали есть дополнительное существенное звено – в лице полпредов президента в федеральных округах.
- Контекст: федеральные округа были созданы в 2000 году фактически в режиме «спец.операции» для восстановления контроля над системой госуправления (прежде всего – в ее «силовой» части).
- Но одновременно создание фед.округов породило асимметрию в распределении контрольных и исполнительных полномочий, а также ответственности за результат на разных уровнях власти.

# Как это (не) работает в России – 2

- Полпреды и их аппарат:
  - Несут ответственность за общую социально-политическую стабильность и безопасность в регионах округа
  - Играют существенную роль в назначении «региональных силовиков» и могут контролировать их деятельность (включая неформальные рентные потоки)
  - Не несут реальной ответственности за экономические результаты регионов округа
- В рамках своих «вертикалей» все контрольно-надзорные органы имеют свою «палочную отчетность» – когда их деятельность оценивается по числу проведенных проверок, суммам взысканных штрафов, числу уголовных дел и т.д.
- Как следствие – в рамках текущей борьбы с коррупцией еще больше вырос **дисбаланс между контрольными полномочиями (у одних) и ответственностью за экономические результаты (у других) при отсутствии механизмов горизонтальной координации**

# Исключение, подтверждающее правило

- **Налоговое регулирование** – как редкий для России пример сферы, где контрольные полномочия и ответственность за экономические результаты деятельности ведомства оказались относительно сбалансированы.
- ФНС имеет существенные полномочия по контролю за предприятиями – путем проведения проверок, наложения штрафов, возбуждения уголовных дел. В то же время эффективность деятельности ФНС оценивается не по числу проверок и объемам штрафов, а **по объему собранных налогов** (и в центре и в регионах). → В результате у ФНС есть стимул к оптимизации своих контрольных функций и к учету интересов налогоплательщиков - т.к. план по сбору налогов на территории можно выполнить только при наличии у налогоплательщиков достаточных финансовых средств.

Как следствие:

- по данным двух опросов 1000 руководителей промышленных предприятий, проведенных ИАПР в 2005 и 2009 годах, в этот период состояние налогового администрирования в РФ **улучшились** (даже несмотря на кризис).
- в конце 2013 года ФНС не поддержала предложений СКР об усилении уголовного преследования предпринимателей → По-видимому, налоговики понимают, что после ареста предприниматель платить налоги не будет – и самой ФНС будет сложнее выполнить план по сбору налогов

# Общие выводы

- Вопрос **стимулов к проявлению инициативы на местах** – как ключевой вопрос для экономического и социального развития
- Высокая неоднородность гос.аппарата → создание условий для продвижения тех, кто обеспечивает экономический рост, привлечение инвестиций, создание новых рабочих мест (со смещением тех, кто не решает эти задачи)
- Необходимость ограничения давления со стороны контрольно-надзорных органов – через координацию их деятельности на уровне регионов и **привязку оценки их деятельности к результатам экономического развития региона**
- Предлагаемые меры по достижению баланса между контрольными полномочиями и ответственностью – это технократическое решение, которое позволяет исправить искажения в стимулах и снизить риски дестабилизации системы управления в условиях ужесточения бюджетных ограничений. Но они **не снимают вопрос о выработке новой модели развития** – что возможно только через диалог между основными группами в элите.