

О СТРАТЕГИИ ДОГОНЯЮЩЕГО РАЗВИТИЯ ДЛЯ РОССИИ

В.М. Полтерович

Аннотация

Аргументируется тезис о том, что для реализации успешной стратегии догоняющего развития необходима система стратегического (индикативного) планирования. Ее главная задача — создание регулярного механизма взаимодействия между правительством, бизнесом, профсоюзами и потребителями, с тем, чтобы способствовать укреплению взаимного доверия и координации усилий для широкомасштабного перевооружения отраслей на основе массового заимствования и адаптации западных технологий. Вопреки распространенному мнению, индикативное планирование может способствовать совершенствованию институтов и укреплению гражданского общества.

ВВЕДЕНИЕ

В 1913 г. российский ВВП на душу составлял 28% от уровня США по паритету покупательной способности. В 2006 г., по данным правительства США, цифра оказалась точно такой же — 28%. С одной стороны, это хорошая новость. Две войны, три революции, коренная ломка всех институтов, сталинский террор, брежневский застой, возврат на путь капиталистического развития, сопровождавшийся катастрофическим спадом производства, — любое из этих событий могло послужить причиной радикального отставания. Кстати, за тот же период для Англии и для большинства стран Латинской Америки и Африки разрыв по отношению к США увеличился. Например, для Чили — с 50% до 29%. А мы сохранили его неизменным. С другой стороны, этот факт — повод для глубокого пессимизма. С 1913 по 2006 г. Япония уменьшила отставание от США с 25 до 76%, Южная Корея — с 16 до 56%, Норвегия — с 43 до 110%, Ирландия — с 51 до 100%. Мы же, несмотря на титанические усилия и громадные жертвы, не продвинулись ни на шаг.

Среди сообщества российских экономистов значительное большинство согласно с тем, что наша социально-экономическая политика должна быть ориентирована на достижение высокого качества жизни, создание современных демократических институтов и развитого гражданского общества, обеспечение высокого престижа России в мире. Необходимым условием выполнения этих задач является увеличение российского душевого ВВП до европейского уровня. При низком уровне благосостояния стабильность демократии оказывается под вопросом, а лидерство — даже на региональном уровне — и вовсе невозможным.

Таким образом, главная задача сегодняшней России — разработать и реализовать успешную стратегию догоняющего развития, стратегию, которая вывела бы российский душевой ВВП на уровень развитых европейских стран.

В данном контексте под стратегией следует понимать траекторию изменения институтов и экономической политики, «соединяющую» текущее состояние с желательным¹. Претендовать на детальное описание такой траектории вряд ли целесообразно, так как слишком высока степень неопределенности. Однако, следует попытаться указать общие ориентиры и как можно точнее спланировать первые шаги.

Практически все участники развернувшейся в обществе дискуссии согласны с тем, что эффективная стратегия догоняющего развития должна предусматривать:

- расширение частной инициативы и конкуренции;
- эффективную промышленную политику;
- взаимодействие бизнеса, государства и общества;
- сильное, но не чрезмерно сильное государство;
- повышение качества институтов: защищенность прав собственности, независимость и неподкупность судей, борьба с коррупцией, укрепление законности, свободу бизнеса, повышение качества государственного управления;
- достижение высокого уровня человеческого капитала;
- создание инновационной экономики.

Таким образом, «область согласия» достаточно широка, но имеется и ряд принципиальных расхождений. Важнейшее из них заключается в ответе на следующий вопрос: «Надо ли (в России 2007 г.) начинать с институциональных реформ (укрепления прав собственности, свободы конкуренции и т. п.) или сделать акцент на стимулировании экономического роста?»

Здесь слово «начинать» относится к первому шагу искомой стратегии. Наиболее распространенная точка зрения состоит в том, что начинать надо с улучшения институтов. Многие считают, что при плохих институтах любые попытки стимулирования роста обречены на провал — государственные деньги будут потрачены впустую и разворованы, а при хорошем инвестиционном климате рынок сам решит задачи роста — правительству придется оказывать ему лишь минимальную помощь.

Ниже мы попытаемся продемонстрировать, что, несмотря на кажущуюся убедительность, этот аргумент несостоятелен.

МЕТОДОЛОГИЯ ПОИСКА СТРАТЕГИИ

Почему догоняющая стратегия может быть успешной? В шестидесятые годы прошлого столетия, изучая модель Солоу, макроэкономисты обратили внимание на то, что «при прочих равных условиях» страна с меньшим объемом душевого капитала должна расти быстрее — эффект, возникающий вследствие убывающей отдачи капитала. Однако другой важнейший фактор роста — уровень технологий — характеризуется уже возрастающей отдачей: чем выше этот уровень, тем быстрее он растет. Кроме того, отстающая страна рискует попасть в ловушку бедности (см. обзор в Matzuyama (2006)) или в институциональную ловушку (Полтерович (1999)): в этих случаях она движется вдоль равновесных (поддерживаемых рынком)

¹ Речь идет о так называемой «стратегии промежуточных институтов». См. Полтерович (2001, 2006а).

траекторий медленного роста. Как правило, у развивающейся страны есть только одно преимущество перед развитыми экономиками — «преимущество отсталости»: возможность заимствования уже созданных ими институтов, методов управления и технологий производства². Широкомасштабное заимствование требует тщательной координации усилий различных экономических агентов. При этом институциональные подсистемы, ответственные за собственно инновационное развитие, должны играть меньшую роль. Если эта гипотеза верна, то именно задачу заимствования и следует положить в основу догоняющей стратегии.

Хотя заимствовать проще, чем создавать новое, удача здесь отнюдь не гарантирована. Это особенно касается заимствования (трансплантации) институтов. Элементы соответствующей теории и ссылки на более ранние работы содержатся в Полтерович (2001, 2006а). Ряд важнейших черт эффективной догоняющей стратегии на разных стадиях развития были исследованы в Полтерович, Попов (2006а, 2006б). Ниже мы остановимся на одной, на наш взгляд, решающей особенности успешной догоняющей стратегии, которой до сих пор уделялось недостаточно внимания, — на использовании системы стратегического (индикативного) планирования. Будет показано, что именно создание такой системы и должно составлять содержание начального этапа при реализации стратегии догоняющего развития для России.

Чтобы обосновать этот тезис, целесообразно, прежде всего, обратиться к опыту других стран.

ОПЫТ ДОГОНЯЮЩЕГО РАЗВИТИЯ: РОЛЬ ГОСУДАРСТВА

Основные черты стратегий догоняющего развития, применявшихся европейскими странами в процессе индустриализации, подробно обсуждаются в работах Chang (2002), Полтерович, Попов (2006а). Ниже приводятся некоторые выводы из проведенного в них анализа.

Англия, технологически отстававшая до XVI века от своих соседей на континенте — городов Голландии и Фландрии — сумела превзойти их благодаря государственной политике, направленной на создание и поддержку английской промышленности. К 1820 г. средняя (стоимостная) ставка тарифа на импорт готовой продукции в Англию составляла 45-55%. Англия либерализовала торговлю только к середине XIX века, когда ее технологическое первенство стало неоспоримым. Но, потеряв лидерство, она вернулась к политике протекционизма в первой трети XX столетия (Chang, 2002, pp. 17-23).

Известный американский историк Пол Бэйрох назвал США «родиной и бастионом современного протекционизма». Согласно Бэйроху, в течение XIX века и вплоть до 20-х годов следующего столетия США были наиболее протекционистской и, в то же время, наиболее быстро развивавшейся экономикой в мире. Средняя стоимостная ставка тарифа на ввоз промышленных товаров в США составляла 35-45% в 1820 г., 40-50% — в 1875 г. (в Англии в это время тарифы были на минимальном уровне), около 50% — в 1931 г. Резкое снижение тарифов произошло

² Исключение составляют немногие страны, где объем торгуемых природных ресурсов в расчете на душу населения особенно велик, например, Катар, Бруней или ОАЭ. Россия к их числу не принадлежит.

лишь после Второй Мировой войны, когда США утвердились в качестве технологического лидера. В 1950 г. средняя тарифная ставка составляла только 14%.

Таким образом, в обоих эпизодах смены лидера — и когда в XVI веке Англия догоняла города Фландрии и Голландии, и когда США догоняли Англию³ — важнейшую роль играла государственная политика стимулирования роста. Степень государственного вмешательства падала, как только страна становилась лидером (Полтерович, Попов (2006а)).

После Второй Мировой войны целый ряд стран пытались решить задачу модернизации. Однако лишь три больших страны сумели за 20-40 лет из развивающихся стать развитыми — Япония, Южная Корея и Тайвань. И все три опирались на развитую систему стратегического⁴ (индикативного) планирования.

В 1950 г. японский душевой ВВП составлял 20% американского, в 1973 г. соотношение радикально изменилось, достигнув 66%, в 1992 г. оно равнялось уже 90% (см. Maddison, 1995, p. 23-24)⁵. Тайвань и Корея начали с гораздо более низкого уровня. Душевой ВВП Тайваня составлял 9,6% уровня США в 1950 г., 22% — в 1973 г. и достиг 53,8% в 1992 г. Аналогичные цифры для Кореи: 9,15%, 17% и 46%.

Несколько европейских стран, ранее отстававших и особенно пострадавших в результате войны — Португалия, Испания, Франция⁶ — сумели совершить значительный рывок. Все они использовали индикативное планирование в качестве важнейшего инструмента экономической политики.

Здесь не место проследить институциональную структуру и эволюцию индикативного планирования в разных странах. Соответствующий обзор и ссылки на литературу можно найти в Полтерович, Попов (2006а)⁷. Во всех перечисленных странах на начальных этапах индикативные планы выполнялись или даже перевыполнялись по наиболее существенным показателям, а затем роль планирования постепенно снижалась. Однако исследователи подчеркивают, что основное значение системы стратегического планирования состояло отнюдь не в формировании ориентировочных показателей или в государственных инвестициях, а в том, что эта система создавала регулярный механизм для взаимодействия правительства, бизнеса, профсоюзов и потребителей, способствовала укреплению взаимного доверия и, в конечном итоге, достижению консенсуса и координации усилий. В странах Восточной Азии это привело к необычному для Запада, но, как оказалось, плодотворному при плохом институциональном климате «слиянию» государственного аппарата и бизнеса (отсюда и термины “Japan (Korea) – conprogration”). Однако указанная роль индикативного планирования явственно проявилась и в других странах, в частности, во Франции (см., например, Cazes (1990)).

³ США догнали Англию по уровню душевого ВВП на переломе XIX и XX веков.

⁴ Мы используем термины «стратегическое планирование» и «индикативное планирование» как синонимы. Типичная схема планирования включала краткосрочные (1 год), среднесрочные (3-7 лет) и долгосрочные (10-15 лет) планы.

⁵ В 2001 г. оно составляло около 75%.

⁶ В 1950 г. французский душевой ВВП составлял 76% английского, а в 1973 г. — уже 108% (Maddison, 1995, pp.23-24).

⁷ Обсуждению институтов и методов индикативного планирования посвящен четвертый выпуск журнала *Journal of Comparative Economics* за 1990 г. Отметим, что к настоящему времени разработаны принципиально новые инструменты стратегического планирования, в частности, вычислимые модели общего равновесия.

Финляндия, превратившаяся после войны из аутсайдера в полноправного члена европейского сообщества, не использовала индикативное планирование. Однако, согласно Jantti, Saari, Vartiainen (2005, p. 8), имело место «удивительное сходство» стратегий стимулирования роста, использованных Финляндией и «азиатскими тиграми». Авторы пишут: «В Корее, на Тайване, так же как в Финляндии прагматическое сотрудничество между организованными частными агентами..., с одной стороны, и правительственными чиновниками и государственными служащими, с другой, играло ключевую роль в ускорении экономического роста. Как обычно для подобных корпоративистских режимов, многие ключевые решения принимались в промежуточной области между частной и общественной деятельностью».

Jantti, Saari, Vartiainen (2005) утверждают, что быстрый рост финской экономики в 1950–1970-ых годах был достигнут благодаря «прямому вмешательству» государства, обеспечившему высокий темп роста инвестиций в ключевые отрасли промышленности и низкий процент за кредит. На начальных этапах государство создавало и поддерживало крупные компании и использовало производственные экстерналии. Например, развивая деревообработку, оно расширяло спрос на продукцию металлургии, что в свою очередь создавало условия для развития электроники.

«Еще одно “экономическое чудо” произошло совсем недавно, в 90-ые годы: Ирландия продемонстрировала экономический рост свыше 9% в 1993–2000 гг. Стоит отметить, что политика ирландского правительства координируется посредством семилетних (!) “планов национального развития”, составляемых на основе консультаций с представителями бизнеса, профсоюзами и региональными властями» (Полтерович, Попов (2006а)).

Наконец, нельзя не упомянуть и Китай, демонстрирующий в последние 30 лет фантастические темпы роста, где планы постепенно из обязательных превратились в индикативные и по-прежнему играют основополагающую роль (см., в частности, Полтерович (2006б)).

Итак, опыт стран, сумевших в последние шесть десятилетий реализовать успешную стратегию догоняющего развития, свидетельствует о том, что стратегическое планирование должно быть непременной составной частью такой стратегии. А как же институты? Верно ли, что в этих странах на этапе становления системы индикативного планирования была низкая коррупция, честный суд, высокий уровень доверия экономических агентов друг к другу? Данные дают определенно отрицательный ответ на этот вопрос. Собственно говоря, если судить с современных позиций, то сращивание государственного аппарата и бизнеса само по себе означает «слабость институтов». Даже во Франции в 1946 г., когда были разработаны первые пятилетние планы, процветал черный рынок, а коррупционные скандалы потрясли страну. Улучшение институтов было в большей мере следствием, нежели предпосылкой быстрого экономического роста.

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ КАК ПРОМЕЖУТОЧНЫЙ ИНСТИТУТ

Причинная связь между институтами и экономическим ростом носит двусторонний характер. Это доказано как теоретически, так и эконометрическими расчетами (см., в частности, Chong, Calderon (2000), Балацкий (2002)). Быстрый рост делает более выгодными инвестиции в производство, поэтому ослабляются стимулы к вложениям в «присвоение ренты». На фоне быстрого роста легче проводить институциональные реформы, возникает возможность выхода из институциональных ловушек. Более того, улучшение институтов происходит как бы само собой.

Принцип «сначала институты — потом рост» не был реализован ни в одной стране. А попытки создать механизм роста и с его помощью улучшать институты в некоторых, пусть немногих, случаях увенчались успехом.

В России институциональные реформы определенно зашли в тупик. Административная реформа, пенсионная реформа, ЖКХ, реформа образовательной системы — все они породили глубокое разочарование. Однако успех может быть достигнут на другом направлении — путем создания системы стратегического (индикативного) планирования.

До сих пор термин «стратегическое планирование» у многих представителей российской элиты вызывает отторжение, подобно тому, как еще совсем недавно утверждение о необходимости промышленной политики считалось признаком обскурантизма. Стратегическое планирование ассоциируется с планом-законом советских времен и воспринимается как инструмент господства государства над обществом.

Фактически, однако, формирование стратегий происходит и в нынешней России. Роль агентства по стратегическому планированию выполняет Экспертное управление Президента Российской Федерации. Именно ему, в соответствии с Положением об Экспертном управлении, вменены в обязанность «координация, разработки и экспертиза общенациональных проектов», а также «анализ информации, разработка прогнозов и сценариев развития социально-экономических отношений».

Закрытость процесса планирования и отсутствие достаточно развитой системы согласования решений накладывают серьезные ограничения на результаты плановой деятельности даже при самой высокой квалификации и абсолютной честности исполнителей. Бизнес и общество не участвуют в формировании стратегий на регулярной основе и нередко воспринимают решения как навязанные против их воли. Авторы стратегии остаются в тени, ответственность за неудачи в глазах общества несут министерства, для наказания которых на самом деле нет оснований.

Индикативный план по самой своей сути может содержать определенные обязательства государства перед бизнесом и потребителями, но не должен предусматривать каких-либо дополнительных обязательств бизнеса и общества перед государством. Обнародованный индикативный план создает принципиальные возможности не только для координации усилий, но и для контроля общества за действиями государства. Система стратегического планирования требует специальных институтов, обеспечивающих многоярусную процедуру экспертиз и обсуждений, непрерывное и эффективное взаимодействие между представителями федерального и региональных правительств, профсоюзов, ассоциаций бизнеса и

потребителей. Тем самым она стимулирует деятельность таких организаций и, значит, способствует формированию гражданского общества. Сам процесс достижения согласия значит не меньше, чем его конкретный результат.

Каковы же конкретные задачи стратегического планирования? Главная задача — широкомасштабное перевооружение отраслей на основе массового заимствования и адаптации западных технологий, а также — при появлении подходящих условий — совершенствование экономических институтов. Ни рынок, ни отраслевые ассоциации бизнеса не могут эффективно решать подобные задачи, поскольку они требуют координации разнородных производств (в этой связи иногда говорят о координационной экстерналии).

Поясним эту мысль. Одна из естественных идей освобождения российской экономики от ресурсной зависимости состоит в переоснащении нефтеперерабатывающих производств с целью увеличения их производительности и улучшения качества продукции. Но при этом надо учитывать спрос со стороны нефтехимии и предложение со стороны нефтяного машиностроения; обе эти отрасли в свою очередь нуждаются в перевооружении. Когда речь идет о крупных изменениях, задача координации становится нетривиальной.

Стратегическое планирование особенно необходимо России в связи с ее региональной неоднородностью. Разные регионы находятся на разных стадиях развития, а, следовательно, требуют существенно дифференцированной политики стимулирования роста. С другой стороны, законы должны быть едиными на всей территории Федерации. При выработке стратегии следует стремиться к разрешению этого противоречия.

Для разработки и мониторинга стратегических планов необходимы специальные институты. Возглавлять процесс могло бы Федеральное агентство по стратегическому планированию, подчиненное непосредственно главе правительства. Его деятельность должна опираться, с одной стороны, на региональные агентства по стратегическому планированию, а с другой, на систему комиссий, включающих представителей министерств, профсоюзов, ассоциаций потребителей и отраслевых ассоциаций бизнеса. Должен быть разработан итеративный процесс сбора и обработки информации и согласования решений, использующий современные средства анализа (в частности, вычислимые модели общего равновесия).

В заключение перечислим важнейшие задачи стратегического планирования:

1) Решение проблем межсекторной, межвременной и межрегиональной координации при решении задачи масштабного перевооружения отраслей.

2) Координация в заимствовании новых технологий.

Заметим, что, как показывает опыт стран «экономического чуда», стадии инновационного развития должна предшествовать достаточно длительная стадия имитации технологий (Полтерович, Попов (2006)).

3) Координация деятельности институтов развития: национальных проектов, Инвестиционного фонда, особых экономических зон, Венчурного фонда, Банка развития.

4) Учет структурных потребностей в рабочей силе, политика в сфере образования.

5) Укрепление гражданского общества: вовлечение общественных организаций в процесс формирования стратегий.

6) Совершенствование институтов: завоевание доверия в открытом процессе формирования стратегий; увеличение ответственности государства; упорядочение процессов лоббирования, ограничение коррупции.

7) Согласование макроэкономической политики с задачами ускорения роста.

По мере исчерпания задачи масштабного заимствования технологий, эффективность стратегического планирования неизбежно уменьшается: в инновационной экономике увеличивается роль свободного поиска и, соответственно, рынка. Через 15-25 лет оно сыграет свою роль и должно будет «отмереть».

Зависимость Запада от поставок энергетических ресурсов из развивающихся стран все более становится политической, а не только экономической проблемой. В ближайшее время западные страны скоординируют усилия для ее решения. И тогда захлопнется окно возможностей, открывшееся для России в результате скачка цен на нефть. Если к этому времени мы не используем нефтяные доходы для перевооружения отраслей, Россия окажется «черной дырой бедности» между Европой и Китаем.

Успех стратегического планирования отнюдь не гарантирован. Многие страны потерпели неудачу на этом пути. Однако альтернатива созданию эффективной системы стратегического планирования только одна — навсегда остаться «развивающейся экономикой».

Литература

Балацкий Е.В. Функциональные свойства институциональных ловушек // Экономика и математические методы. 2002. Т. 38. № 3.

Полтерович В.М. Институциональные ловушки и экономические реформы // Экономика и математические методы. 1999. Т. 35, вып. 2.

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

Полтерович В.М. Стратегии институциональных реформ. Перспективные траектории // Экономика и математические методы. 2006 (а). Т. 42. № 1. С. 3–18.

Полтерович В.М. Стратегии институциональных реформ. Китай и Россия // Экономика и математические методы. 2006 (b). Т. 42, № 2, С. 3–16.

Полтерович В.М., Попов В. Эволюционная теория экономической политики. Часть I. Опыт быстрого развития // Вопросы экономики. 2006 (а). № 7. С. 4–23.

Полтерович В.М., Попов В. Эволюционная теория экономической политики. Часть II. Необходимость своевременного переключения // Вопросы экономики. 2006 (b). № 8. С. 46–64.

Полтерович В.М., Старков О.Ю. Проблема трансплантации ипотечных институтов в переходных экономиках: роль стройсберкасс / Препринт # WP/2006/210. М.: ЦЭМИ РАН, 2006.

Cazes B. Indicative Planning in France // Journal of Comparative Economics. 1990. V. 14. № 4. P. 607–620.

Chang H.-J. Kicking Away the Ladder. Cambridge University Press. 2002.

Economic Survey of Europe. N.1. Economic Commission for Europe. United Nations. 2001.

Chong, A. and Calderon, C. Causality and feedback between institutional measures and economic growth // Economics and Politics, 2000, V.12, 201–24.

Jantti, M., J.Saari and J.Vartiainen. Country case study: Finland combining growth with equality// UNU-WIDER Jubilee Conference, Parallel session 7.3, 17-18 June 2005, Helsinki, Finland. 2005.

Maddison, A. Monitoring the World Economy: 1820-1992// Paris: Organization for Economic Cooperation and Development. 1995.

Matsuyama, K. Poverty trap// In L. Blume and S. Durlauf, ed., The New Palgrave Dictionary of Economics, 2nd edn. London: Macmillan. 2008.

About Strategies of Catching up Development for Russia

V. M. Polterovich

Abstract

We argue that a system of strategic (indicative) planning is necessary to realize a successful catching up strategy. The main task of the system is creation of a regular mechanism of interaction among government, business, trade unions, and consumers to facilitate strengthening of mutual confidence and coordination of efforts directed to mass scale restructuring of production sectors ; these restructuring has to be based on mass imitation and adaptation of Western technologies. Contrary to broadly accepted opinion, indicative planning might facilitate improvement of institutions as well as civil society formation.