

Стратегия модернизации российской экономики: система интерактивного управления ростом¹

В.М. Полтерович
ЦЭМИ РАН, Москва

1. Вводные замечания

В экономическом отношении Россия серьезно отстала от передовых стран: российский душевой ВВП по паритету покупательной способности составляет примерно треть американского показателя и около 45% душевого ВВП Германии, Франции, Великобритании.

В России, как и в других странах аналогичного уровня развития, фирмы за редким исключением не предъявляют спрос на инновации: им выгоднее заимствовать. Попытки правительства идти против рынка, навязывая ему «инновационную стратегию», могут привести лишь к снижению эффективности. Немногие предприятия, способные получать прибыль от освоения принципиально нового, сосредоточены в нескольких передовых регионах и работают почти исключительно на экспорт. Остальные оказываются на периферии государственного внимания. Это ведет к разобщенности бизнеса и государства, к обилию незавершенных инициатив и масштабным издержкам.

И теория, и опыт разных стран с очевидностью демонстрируют, что в такой ситуации ставить задачу немедленного перехода на инновационный² путь преждевременно. Необходимо выработать стратегию, обеспечивающую мобилизацию усилий для эффективного заимствования и постепенного перехода к инновационному развитию. При этом следует добиваться модернизации широкого круга перспективных отраслей.

2. Система интерактивного управления ростом (СИУР)

¹ Данный текст – модификация моей статьи с одноименным названием, опубликованной в Журнале Новой экономической ассоциации, 2010, № 7. Здесь добавлены разделы 4,5; разделы 1-3 сокращены. См. также: В.М. Полтерович (ред). Стратегия модернизации российской экономики. С-Пб.: Алетейя, 2010. 424 с.

² Термин «инновация» многозначен. Так, Росстат различает передовые производственные технологии, новые для России (фактически заимствованные у других стран) и принципиально новые (не имеющие аналогов в мире). В данном докладе термин «инновация» используется именно в этом последнем значении.

Анализ стратегии стран, решивших задачу догоняющего развития, показывает, что для успеха необходима нестандартная институциональная конструкция. Она должна включать в себя национальную инновационную систему, настроенную на решение задач заимствования, обеспечивать координацию различных типов экономической политики для увеличения абсорбционной способности³ страны и опираться на систему интерактивного планирования, предусматривающую взаимодействие правительства, бизнеса и гражданского общества в процессе формирования и реализации крупномасштабных модернизационных проектов. Эти три элемента в совокупности образуют то, что я называю Системой интерактивного управления ростом (СИУР). Ее формирование, на мой взгляд, должно стать основой стратегии модернизации российской экономики.

2.1. Интерактивное планирование

Система индикативного (интерактивного) планирования в ее обновленном варианте должна стать важнейшей составной частью механизма модернизации. Четыре принципа, лежащие в основе этой системы, представляются наиболее существенными. Во-первых, планы формируются на основе проектов модернизации секторов и регионов, разрабатываемых в процессе диалога федеральных и региональных администраций, ассоциаций бизнеса и представителей гражданского общества⁴. Во-вторых, процесс планирования является непрерывным («скользящим»), так что к началу каждого года разрабатывается система взаимосвязанных долгосрочных, среднесрочных и краткосрочных планов. В-третьих, выполнение планов достигается не за счет административного принуждения, а за счет рыночных стимулов и в рамках рыночных механизмов. В-четвертых, государство играет роль координатора не только на стадиях отбора и реализации проектов, но и на стадии их инициации. При этом формат взаимодействия далеко выходит за обычные рамки частно- государственного партнерства, которое, впрочем, может использоваться на заключительном этапе процесса планирования и в процессе реализации планов.⁵

Возглавлять процесс могло бы специально созданное для этой цели Федеральное агентство по интерактивному планированию, подчиненное непосредственно главе

³ Абсорбционная способность (способность распознавать ценность новой внешней информации, усваивать ее и применять для коммерческого использования) характеризует эффективность заимствования технологий. Под национальной инновационной способностью понимается способность страны производить и доводить до коммерческого использования поток «принципиально новых» технологий.

⁴ Взаимодействие правительства с бизнесом и общественными организациями – характерная черта стратегического планирования в европейских странах (см. <http://www.oecd.org/dataoecd/58/42/36655769.pdf>).

⁵ В последнее время в аналитических текстах все чаще встречается тезис о том, что в России механизм экономического роста должен основываться на заимствованиях и взаимодействии государства и бизнеса. Например, об этом прямо говорится в исследовании «Эффективная Россия: производительность как фундамент роста», выполненном McKinsey Global Institute и опубликованном в апреле 2009 г. (см. стр. 19, 39).

правительства. Его деятельность должна опираться, с одной стороны, на региональные агентства по планированию (центры развития), а с другой – на систему экспертных комиссий, включающих представителей администрации, профсоюзов, ассоциаций потребителей и отраслевых ассоциаций бизнеса. Должен быть разработан итеративный процесс сбора и обработки информации и согласования решений, использующий современные средства анализа.

Необходимо выработать единые требования к проектам модернизации на уровне отрасли и региона; в частности все проекты должны включать расчет эффективности по единой методике. Формирование такой системы – длительный процесс, поэтому следует развертывать ее постепенно, добиваясь положительных результатов на каждом этапе.

Финансирование широкомасштабных проектов модернизации должно, как правило, осуществляться в рамках проектного финансирования и использования схем частно-государственного партнерства. В наших условиях проектное финансирование приобретает особое значение, поскольку крупные банки располагают (или, по крайней мере, имеют возможность располагать) необходимой информацией и высококвалифицированными специалистами по оценке эффективности проектов. *Таким образом, общая схема планирования такова: выдвижение идеи проекта (как правило, отраслевой ассоциацией) - одобрение идеи проекта соответствующим экспертным советом при Агентстве по интерактивному планированию (АИП)- разработка чернового варианта совместно соответствующим департаментом АИП и отраслевой ассоциацией - одобрение на экспертном совете и выбор банка - детальный расчет эффективности проекта по схеме проектного финансирования - заключение договора о намерениях - включение проекта в индикативный план - заключение договора о реализации проекта по схеме частно-государственного партнерства.*

2.2. Национальная инновационная система

Одна из важнейших задач системы интерактивного управления ростом состоит в непрерывном увеличении абсорбционной и инновационной способностей страны. На первых этапах абсорбционная способность играет решающую роль, определяя издержки и скорость заимствования, а тем самым и рациональный уровень заимствуемых технологий. Абсорбционная способность зависит от всех элементов СИУР, но наиболее непосредственно проявляется в работе институтов развития - исследовательских центров и центров трансфера технологий, технопарков, свободных экономических зон, Банка развития, и т.п.

Необходима сеть региональных институтов развития, связанных так чтобы каждый регион мог с минимальными издержками заимствовать достижения более продвинутых партнеров. Институты развития должны играть важную роль в процессе разработки

отдельных аспектов плана, при отборе, согласовании и финансировании проектов модернизации, в обеспечении контактов отечественных и иностранных специалистов.

2.3. Координация экономической политики

Говоря о политике заимствования, следует иметь в виду следующие процессы и инструменты, позволяющие влиять на абсорбционную способность страны.

- Регулирование импорта нового оборудования и технологий.
- Регулирование прямых иностранных инвестиций в отечественную экономику и за рубежом.
- Освоение новых методов организации производства в результате конкуренции на мировом рынке.
- Взаимодействие с зарубежными специалистами: обучение и стажировки за рубежом, приглашение зарубежных преподавателей, совместные исследования;
- Предотвращение утечки мозгов, стимулирование возвращения россиян, получивших образование или опыт работы на Западе.
- Политика прямой государственной поддержки заимствований.
- Стимулирование развития исследовательских отделов крупных фирм.

Все эти типы политики должны быть скоординированы между собой.

3. Что мы имеем?

В последние десять лет постепенно формируется ряд элементов, необходимых для функционирования СИУР. Для многих отраслей и регионов разработаны стратегические планы. Постепенно внедряются механизмы частно-государственного партнерства и проектного финансирования. Предприняты масштабные меры по совершенствованию научно-образовательной сферы. Однако эти проекты осуществляются без ясного видения общей перспективы, а потому с чрезмерными издержками.

4. Формирование СИУР на региональном уровне

Весьма вероятно, что система интерактивного управления ростом будет формироваться не сверху путем издания соответствующих федеральных законов, а на региональном уровне – путем создания региональных агентств по планированию или центров развития. В задачи таких агентств должно входить а) создание «площадки» для взаимодействия ассоциаций бизнеса, региональной администрации и представителей гражданского общества с целью инициации, разработки и отбора эффективных проектов модернизации; б) разработка (совместно с соответствующими подразделениями регионального правительства) системы скользящих планов; в). координация деятельности институтов развития в регионе; г) выдача рекомендаций региональной администрации о координации

различных видов экономической политики с целью повышения абсорбционной способности региона.

5. Пример масштабного проекта: формирование массовой ипотеки⁶.

Целью данного проекта является улучшение снабжения жильем основных слоев населения с невысокими доходами. Для достижения этой цели планируется сформировать

- систему целевых жилищных накоплений – банковских спецсчетов, реализующих алгоритм стройсберкасс;
- сектор субсидируемого строительства дешевого жилья.

В современной России система целевых жилищных вкладов является наиболее эффективным каналом субсидирования населения с невысокими доходами. Этот вывод опирается на анализ истории и эволюции ипотечных институтов в мире за два века, изучение опыта создания ипотеки в странах Восточной Европы и попыток создания ипотеки в России в 1992—2008 гг., расчеты по математической модели на российском данным, а также на сопоставление ипотечных систем в переходных экономиках в условиях текущего кризиса.

Для того, чтобы обеспечить участникам системы жилищных накоплений достаточно низкие цены жилья планируется сформировать компанию-девелопера в собственности администрации. Благодаря девелоперу застройщики освобождаются от рисков и обременений, нередко возникающих при взаимодействии с коммунальными службами. Кроме того, застройщикам обеспечивается спрос вкладчиков спецсчетов, а при определенных условиях предусматриваются дотации из регионального бюджета. В обмен на это застройщик обязуется ограничить цены на жилье.

В настоящее время по заказу администрации Краснодарского края при участии Сбербанка ведется разработка пилотного проекта формирования массовой ипотеки для Краснодара с учетом специфики города.

6. Заключение

Изучение опыта догоняющего развития показало, что для его успеха необходима система, включающая три основных элемента: скользящее интерактивное планирование; институты трансфера технологий; координация различных типов экономической политики. Такая система должна способствовать увеличению абсорбционной способности страны (региона) и обеспечивать взаимодействие правительства, бизнеса и

⁶ См. В.М. Полтерович, О.Ю. Старков. Поэтапное формирование массовой ипотеки и рынка жилья. В кн. В.М. Полтерович (ред). Стратегия модернизации российской экономики. С-Пб.: Алетейя, 2010. Глава 8.

общества для формирования эффективных проектов модернизации. При этом эффект может быть получен уже на начальных этапах формирования такой системы.