



Munich Personal RePEc Archive

On the Formation of National Planning System in Russia

Victor Polterovich

Central Economics and Mathematics Institute RAS, Moscow School
of Economics of Lomonosov MSU

20. June 2015

Online at <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/65169/>

MPRA Paper No. 65169, posted 21. June 2015 02:47 UTC

О формировании системы национального планирования в России

В.М. Полтерович

ЦЭМИ РАН, МШЭ МГУ, Москва

Предлагается различать два «идеальных» типа национального планирования – универсальное и программное. Первое нацелено на ускоренное сбалансированное развитие отраслей и регионов за счет широкомасштабных инвестиционных проектов. Такой подход требует формирования иерархии специализированных институтов планирования. Второе использует для стимулирования развития относительно небольшое число программ, направленных на решение ключевых народнохозяйственных проблем. Программы разрабатываются и реализуются министерствами и ведомствами, осуществляющими также текущее управление. Национальное планирование в развивающихся странах тяготеет к первому типу, а в развитых – ко второму. В России стихийно возникли элементы систем обоих типов. Из них необходимо сформировать смешанную систему, соответствующую российскому уровню развития. Ее контуры обсуждаются в работе.

Ключевые слова: *индикативное планирование, бюджетирование, промышленная политика, национальная инновационная система.*

Классификация JEL: O21, L52, O25, P11, P21.

On the Formation of National Planning System in Russia

V. M. Polterovich

Central Economics and Mathematics Institute RAS,

Moscow School of Economics of Lomonosov MSU, Moscow, Russia

We propose to distinguish between two “ideal” types of national planning: the universal and the program planning. The first is aimed at accelerating the balanced development of industries and regions through large-scale investment projects; it requires a hierarchy of specialized planning institutions. The second uses a relatively small number of programs aimed

at addressing key economic problems. These programs are worked out by the ministries and agencies, which are also engaged in the current management. In developing countries, national planning tends to be the first type, and in the developed ones, it tends to be the second. In Russia, elements of both types of systems have spontaneously arisen. From them, it is necessary to form a mixed system that would be adequate to the Russian level of development. Its contours are discussed in the paper.

Keywords: *indicative planning, budgeting, industrial policy, national innovation system.*

JEL Classification: O21, L52, O25, P11, P21.

1. Введение

То, что происходит с экономикой России после 2008 г., достаточно хорошо объясняется эффектом ловушки среднего дохода в сочетании с двумя «отягчающими» обстоятельствами – внешнеполитической конфронтацией и ресурсным проклятием. Речь, конечно, не идет ни о сильной форме гипотезы ресурсного проклятия, согласно которой избыток природных ресурсов замедляет рост, ни даже об эффекте условного проклятия, в силу которого относительно медленный рост наблюдается в экономиках с «плохими» институтами. Скорее, можно говорить о ресурсном проклятии в слабой форме: странам, богатым природными ресурсами, но институционально отсталым, не удается использовать периоды высоких цен на ресурсы для модернизации экономики, так что при падении цен они сдают свои позиции. Хотя, насколько известно автору, этот последний феномен изучался лишь применительно к конкретным странам, механизмы, рассматриваемые в теории ресурсного проклятия (см. обсуждение и ссылки в (Полтерович, Попов, Тонис, 2007)), могут служить его общим объяснением.

Исследуя эти механизмы, мы писали в заключении о том, что высокие «мировые» цены диктуют международное разделение труда, при котором изобилие ресурсов и относительно дешевая рабочая сила заставляют догоняющую страну делать ставку на ресурсный сектор в ущерб развитию секторов с более сложной технологией, требующих человеческого капитала относительно высокого качества». «Это и есть технологическое «проклятие ресурсов». Для его преодоления необходимы эффективные институты промышленной политики» (Полтерович, Попов, Тонис, 2007, с. 84–85).

2. Институты промышленной политики

Догоняющее развитие реализуется за счет непрерывного потока крупномасштабных проектов, обеспечивающих экономический рост и постоянное совершенствование

технологий. Каждый такой проект должен не только увеличивать ВВП, но и создавать условия для дальнейшего движения.

В условиях слабо развитой институциональной среды рынок сам по себе не справляется с задачей генерации крупных эффективных проектов. Связано это, прежде всего, с высокой неопределенностью, порождаемой как сильной вариативностью рыночной обстановки – колебаниями цен и валютных курсов, условий кредитования, нестабильностью спроса, – так и непредсказуемым поведением государства и партнеров. Недоверие сочетается с низким уровнем договороспособности, коренящимся не только в указанных объективных обстоятельствах, но и в несовершенстве деловой культуры. Еще одно препятствие – недостаток информации о перспективных технологиях, вызванный как низким уровнем человеческого капитала, так и объективными трудностями ее получения.

Для преодоления этих трудностей вся институциональная система страны должна быть соответствующим образом ориентирована. При этом целесообразно выделить «институциональное ядро» промышленной политики – подсистемы институтов, непосредственно ответственные за инициацию, разработку, отбор и реализацию крупномасштабных проектов и программ. К ним относятся: система научных исследований и разработок, национальная инновационная система (НИС), система национального планирования (СНП) и система финансирования крупномасштабных проектов (см. обсуждение и ссылки в (Полтерович, 2014)). Задача настоящей заметки – наметить контуры формирования СНП в России (разд. 5). Мои предложения опираются на накопленный мировой опыт национального планирования, краткому обсуждению которого посвящен п. 3, и на анализ имеющегося в России «задела» (разд. 4).

3. Эволюция национального планирования за рубежом

Каждая из существующих ныне в разных странах систем национального планирования представляет собой тот или иной вариант синтеза двух базовых механизмов: универсального и программного планирования. Первое нацелено на ускоренное сбалансированное развитие отраслей и регионов за счет широкомасштабных инвестиционных проектов; оно требует формирования иерархии специализированных институтов планирования. Второе для стимулирования развития использует относительно небольшое число программ, направленных на решение ключевых народнохозяйственных проблем; программы разрабатываются и реализуются министерствами и ведомствами, осуществляющими также текущее управление. Национальное планирование в развивающихся странах тяготеет к первому типу, в развитых – ко второму.

Универсальное планирование может быть централизованным или индикативным.

Современное программное планирование обычно реализуется в форме программного бюджетирования (Schick, 2013).

За недостатком места мы лишь наметим основные вехи развития СНП в двух странах – в Китае и во Франции.

При переходе к рыночной экономике Китай в отличие от России не демонтировал систему централизованного планирования, а постепенно ее трансформировал. Сокращались масштабы прямого государственного вмешательства, все больше функций делегировалось на уровень предприятий и отраслей. Однако координирующая роль основного планового органа, менявшего названия в процессе ряда реорганизаций, до самого последнего времени в целом усиливалась за счет новых сфер ответственности в сферах прогнозирования, анализа, надзора и проектирования (Heilmann, Melton, 2013).

Структура нынешней китайской Национальной комиссии по развитию и реформам (NDRC) и описание задач ее подразделений¹ явственно демонстрируют, что эту организацию недаром называют главным министерством или даже мини-правительством (Martin, 2014). Она разрабатывает кратко- средне- и долгосрочные планы как на национальном, так и на региональном и отраслевом уровнях, обеспечивая их согласованность друг с другом и с бюджетом, координирует и во многом формирует все направления социально-экономического регулирования, включая промышленную, внешнеторговую, антимонопольную, макроэкономическую, природоохранную и социальную политику. Кроме того, Комиссия разрабатывает проекты реформ и фактически координирует работу национальной инновационной системы.

Благодаря разумной степени агрегации плановых показателей китайская модель планирования оставляет значительное пространство для принятия решений на местах (Ху, 2011). В статье (Heilmann, Melton, 2013) авторы обращают внимание на две отличительные черты китайского планирования: встроенное в план экспериментирование помогающее осуществлять его коррекцию, и кадровая политика, базирующаяся на мониторингах выполнения важнейших плановых показателей.

Индикативное планирование сформировалось после Второй мировой войны во Франции, а затем в Японии. Примерно в то же время в США стали применять программное бюджетирование.

В 1946 г. Генеральный комиссариат по планированию при Правительстве Франции возглавил разработку пятилетних планов, включавших широкий спектр экономических индикаторов. Чтобы стимулировать их выполнение, использовались различные инструменты промышленной политики. Первые планы в основном выполнялись и

¹ См. материалы сайта <http://en.ndrc.gov.cn/>.

перевыполнялись, но с 1970-х годов достигаемые показатели стали сильно отставать от запланированных. К этому времени Франция уже решила задачу догоняющего развития, обогнав Великобританию по уровню душевого ВВП. Универсальное планирование не соответствовало новой стадии развития. Кроме того, оно было слабо связано с бюджетным процессом. Вследствие этого, а также из-за кризиса 1970-х годов, вызванного повышением нефтяных цен, рос национальный долг. На первый план вышла задача его снижения за счет рационального бюджетирования, особенно при подготовке к заключению Маастрихтского договора, потребовавшего, чтобы долг не превосходил 3% ВВП.

Эволюция планирования шла по четырем направлениям: 1) сокращалось число планируемых показателей; 2) региональное планирование все в большей мере становилось функцией территориальных органов; 3) расширялся горизонт планирования; 4) возрастала роль бюджетирования.

В середине 1990-х годов было понято, что снижение координирующей роли государства, имевшее место в 1980-е годы, препятствует стабилизации долга и решению проблем инновационного развития. На первый план вышла задача интеграции индикативного планирования и бюджетирования. В 2001 г. во Франции законодательно вводится трехлетний бюджет, подлежащий пересмотру каждые два года. В его задачи входит оценка и финансирование программ, направленных на решение тех или иных задач развития, согласованных с долгосрочными целями. Разновидностью таких программ можно считать создание кластеров конкурентоспособности, десятки которых были созданы в 2000-е годы для стимулирования инновационного развития. Постепенно формируется национальная система планирования, основанная на системе программных бюджетов (Martin et al., 2011; Андриюшкевич, 2012; Хрусталеv и др., 2013).

Однако задача стыковки планирования с бюджетированием остается пока нерешенной, так что возникают даже сомнения в эффективности программного бюджетирования в его нынешних вариантах (детальный анализ см. в (Schick, 2013)).

Анализ современных систем программного планирования позволяет выявить их принципиальные отличия от классических универсальных систем. Структура первых представляет собой графы-деревья с однонаправленным потоком информации – от целей высшего уровня к задачам административных единиц, ответственных за разработку и реализацию программ (см. схему в (Хрусталеv и др., 2013, с. 10)). Обратная связь возникает лишь на этапе их мониторинга. Универсальное планирование предполагает непосредственное участие производственных единиц в процессах формирования проектов и многократный итеративный процесс взаимной корректировки целей и проектов.

Соответственно, смешанная система должна иметь структуру универсальной, но, сверх того, предусматривать итеративное согласование целей, проектов и программ с бюджетными возможностями.

4. Планирование и бюджетирование в России

Началом формирования системы индикативного планирования в России можно считать принятие Федерального закона от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «*О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации*». Затем последовал ряд законодательных документов, прогнозов и стратегий. Однако, как правило, принятые планы не были состыкованы ни друг с другом, ни с прогнозами и, насколько мне известно, не сопоставлялись с достигнутыми показателями.

Попытка преодоления «хаоса планов» была сделана в июле 2014 г., когда вступил в силу Федеральный закон Российской Федерации от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «*О стратегическом планировании в Российской Федерации*». Он предусматривает разработку стратегий социально-экономического развития Российской Федерации каждые шесть лет, горизонт планирования определен не был. Стратегия должна содержать основные приоритеты регионального развития, обоснования необходимых реформ и программ. Она опирается на прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период (12 лет и более), который должен разрабатываться каждые шесть лет с учетом прогноза научно-технологического развития Российской Федерации и стратегического прогноза. Кроме того, Закон предусматривает разработку стратегий национальной безопасности РФ, бюджетных прогнозов РФ на долгосрочный период, основных направлений деятельности Правительства РФ (на шесть лет), государственных программ РФ, отраслевых стратегий, стратегий и прогнозов социально-экономического развития макрорегионов, субъектов РФ и муниципальных образований и т.д. К началу 2017 г. должна быть создана информационная система стратегического планирования.

Таким образом, закон вводит элементы скользящего планирования. Важно, что он предусматривает вовлечение в процесс стратегического планирования граждан и хозяйствующих субъектов, объединений профсоюзов и работодателей, общественных и научных организаций (ст. 8, 11).

Вместе с тем архитектура описанной в законе системы не выглядит обоснованной. Обилие документов с неясным соподчинением создает впечатление избыточности. Единая методология составления стратегий и прогнозов отсутствует. Понятие краткосрочного плана и прогноза в документе не вводится; на федеральном уровне предусмотрены среднесрочные прогнозы, но не планы. Установлено подчинение документов «сверху

вниз» в соответствии с управленческой иерархией. Очевидно, однако, что процесс их формирования должен иметь итеративный характер, чтобы стратегии федерального уровня учитывали цели и возможности отраслей и регионов. Неясно, что имеет в виду законодатель, упоминая «федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития». Остается некоторая надежда на исправление недостатков этого Закона, поскольку еще должен быть (до 1 января 2016 г.) определен «порядок разработки и корректировки документов стратегического планирования» (ст. 47).

Одновременно с формированием системы планирования универсального типа в России наблюдается и другой процесс, слабо связанный с первым: создается система программного бюджетирования. В 2007 г. горизонт бюджетирования увеличился с одного до трех лет. Принят ряд документов, регламентирующих составление и оценку государственных программ, создается информационно-управленческая система «Электронный бюджет» (Хрусталева и др., 2013, с.49–78).

Вместе с тем рассмотрение ежегодных законов о бюджете приводит к заключению, что расширение горизонта бюджетирования практически не изменило методологии его составления, добавилось лишь несколько ключевых цифр, относящихся к двум последующим годам. Минфин не дает каких-либо обоснований предлагаемого бюджетом распределения средств между статьями. Видимо, возможные варианты не оцениваются разработчиками распределения. Соответственно, нет оснований утверждать, что выбранный вариант эффективен.

5. Контуры будущей системы национального планирования в России

В соответствии с выводами, полученными в разд. 3, России предстоит завершить формирование смешанной системы, интегрирующей планирование, бюджетирование и НИЦ. Только тогда станет возможным запустить многоуровневый итеративный процесс инициации и разработки проектов, их согласования с бюджетом. Для этого необходима сложная иерархически организованная система институтов, которую должно возглавлять специальное агентство, подчиненное непосредственно Председателю Правительства. Назовем его Федеральным агентством развития (ФАР). В качестве региональных отделений ФАР можно использовать уже существующие в большинстве регионов агентства развития (РАР), реорганизовав их подходящим образом. РАР, таким образом, окажутся одновременно подчиненными и ФАР, и региональным администрациям.

На первом этапе задачей ФАР могло бы стать совершенствование скользящего трехлетнего программного бюджетирования, реализуемого совместно с Минфином и предусматривающего ежегодную корректировку трехлетнего бюджета. Важным продвижением могло бы стать обоснование предлагаемого распределения средств между статьями на основе сопоставления нескольких вариантов (Schick, 2013, р. 16). Одновременно необходимо создавать информационную систему национального планирования (ИСНП), наладить разработку и обновление общероссийской и региональных матриц социальных счетов. Эта задача требует специальной программы, предусматривающей взаимодействие системы Росстата и академических институтов.

Централизация информации должна сочетаться с децентрализацией планирования и расширения полномочий регионов и муниципалитетов.

Разработка инструментов планирования (макромоделей, вычислимых моделей общего равновесия, методов экспертного планирования, оценивания и прогнозирования) могла бы стать предметом еще одной важной государственной программы. В перспективе следовало бы перейти от сценарных планов-траекторий к динамическим планам – инструкциям, заранее предусматривающим корректировку политики при возникновении непредвиденных обстоятельств.

Еще одна задача первого этапа – формирование потока проектов и программ модернизации народного хозяйства. Здесь в качестве основных акторов, наряду с отраслевыми министерствами, могли бы выступить отраслевые ассоциации бизнеса. За счет их членов (при небольшой поддержке государства) могли бы финансироваться разработки проектов модернизации отраслей. Государственные корпорации могли бы играть важную роль в этих процессах.

Современные методики оценки проектов и программ, их открытые обсуждения должны затруднить принятие дорогих проектов, обслуживающих лишь краткосрочные политические интересы.

По мере формирования ИСНП будут создаваться возможности для постепенного расширения горизонта планирования до шестилетнего периода с последующим согласованием средне- и долгосрочных планов в скользящем режиме. Прогнозирование, как и бюджетирование, должно стать органической частью СНП.

Целесообразно (по примеру Китая) возложить на ФАР ответственность за разработку и проведение институциональных реформ, поскольку без учета процессов реформирования вряд ли возможны и адекватное целеполагание, и составление реализуемых планов.

6. Заключение

Несмотря на горький опыт, методология шоковой терапии все еще доминирует в российском экспертном и политическом пространстве как на правом, так и на левом флангах идеологического спектра. Впрочем, отличить здесь правое от левого не всегда просто. Будто бы либеральные идеи пытаются реализовать путем жесткого, насаждаемого сверху прямолинейного заимствования западных институтов при полном игнорировании интересов тех, кого касаются подобные преобразования. Реформа РАН является ярким примером. Более завуалированный вариант шокового подхода состоит в утверждении, что никакая стратегия модернизации не имеет шансов на успех до тех пор, пока не изжита коррупция, не обеспечены права собственности, не создана конкурентная среда etc. Здесь неявно предполагается, что для достижения этих целей не требуется серьезных изменений массовой культуры, а достаточно лишь усилий центральной власти. Однако фактически инициация догоняющего развития в странах, добившихся успеха, осуществлялась за счет специальных институтов, а улучшение институционального климата в указанном выше смысле происходило постепенно, во многом благодаря быстрому росту.

К числу институтов, необходимых для инициации и поддержания высоких темпов развития, несомненно, принадлежит система национального планирования, скоординированная с НИС и со всем спектром государственных механизмов регулирования. Выше я попытался показать, что формирование такой системы уже фактически происходит, и это дает надежду на успех. Чтобы завершить этот процесс, нужно, прежде всего, отбросить идеологические аргументы против планирования типа «это похоже на Госплан». На самом деле это «похоже» на попытку преодолеть разрыв между Россией и Западом.

ЛИТЕРАТУРА

Андрюшкевич О.А. (2012). Национальное планирование в экономиках разного типа. Капитал страны. [Электронный ресурс] Федеральное Интернет-издание. Режим доступа: <http://www.kapital-rus.ru/articles/article/199716/#a1>, свободный. Загл. с экрана. Яз. рус. (дата обращения: май 2015 г.).

О стратегическом планировании в Российской Федерации (2014). Федеральный закон Российской Федерации от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.rg.ru/2014/07/03/strategia-dok.html>, свободный. Загл. с экрана. Яз. рус. (дата обращения: май 2015 г.).

Полтерович В.М. (2014). Куда идти: двадцать четыре тезиса // *Экономическая наука современной России*. № 3(66). С. 7–16.

Полтерович В., Попов В., Тонис А. (2007). Экономическая политика, качество институтов и механизмы ресурсного проклятия. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ.

Хрусталеv А.А., Тищенко Т.В., Соколов И.А. (2013). Исследование влияния программного целевого подхода на бюджетный процесс, пути совершенствования методологии и информационной системы формирования бюджета, ориентированного на результат. М.: РАНХиГС.

Heilmann S., Melton O. (2013). The Reinvention of Development Planning in China, 1993–2012 // *Modern China*. No. XX(X). P. 1–49.

Martin E., Tytell I., Yakadina I. (2011). France: Lessons from Past Fiscal Consolidation Plans. IMF Working Paper WP/11/89.

Martin P. (2014). The Humbling of the NDRC. China's National Development and Reform Commission Searches for a New Role Amid Restructuring. *China Brief*. Vol. XIV. Issue 5. March 7. P. 14–18.

Schick A. (2013). The Metamorphoses of Performance Budgeting. [Электронный ресурс] Paris: OECD. Режим доступа: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO\(2013\)5&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO(2013)5&doclanguage=en), свободный. Загл. с экрана. Яз. рус. (дата обращения: май 2015 г.).

Xu Ch. (2011). The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development. *Journal of Economic Literature*. Vol. 49(4). P. 1076–1151.

REFERENCES (with English translation or transliteration)

Andryushkevich O.A. (2012). National Planning in Economies of Different Types. Kapital strany. Federal online edition. Available at: <http://www.kapital-rus.ru/articles/article/199716/#a1> (accessed: May 2015, in Russian).

On Strategic Planning in Russian Federation (2014). Federal Law of Russian Federation. June 28, 2014. No. 172-Ф3. Available at: <http://www.rg.ru/2014/07/03/strategia-dok.html> (accessed: May 2015, in Russian).

Polterovich V. M. (2014). Where to Go: Twenty Four Theses. *Economic Science of Contemporary Russia* 3(66), 7–16 (in Russian).

Polterovich V., Popov V., Tonis A. (2007). Economic Policy, Quality of Institutions, and Mechanisms of Resource Curse. M.: SU HSE Publishing House (in Russian).

Khrustalev A.A., Tishchenko T.V., Sokolov I.A. (2013). Studying Influence of Program Target Approach on the Budget Process, Ways of Improving the Methodology and the Information System of Result-Oriented Budgeting. M: RANERA (in Russian).

Heilmann S., Melton O. (2013). The Reinvention of Development Planning in China, 1993–2012. *Modern China* XX(X), 1–49.

Martin E., Tytell I., Yakadina I. (2011). France: Lessons from Past Fiscal Consolidation Plans. IMF Working Paper WP/11/89.

Martin P. (2014). The Humbling of the NDRC. China's National Development and Reform Commission Searches for a New Role Amid Restructuring. *China Brief* XIV, 5, March 7, 14–18.

Schick A. (2013). The Metamorphoses of Performance Budgeting. Paris: OECD. Available at: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO\(2013\)5&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO(2013)5&doclanguage=en) (accessed: May 2015).

Xu Ch. (2011). The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development. *Journal of Economic Literature*, 49(4), 1076–1151.