



Munich Personal RePEc Archive

**Federal development agency. It is
necessary to design and implement
successful strategies**

Polterovich, Victor

CEMI RAS, MSE MSU

23 January 2018

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/84130/>
MPRA Paper No. 84130, posted 24 Jan 2018 15:44 UTC

ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО РАЗВИТИЯ¹
Оно необходимо
для разработки и реализации успешных стратегий

В. М. Полтерович
ЦЭМИ РАН и МШЭ МГУ

Аннотация

Показано, что в успехе догоняющего развития важную роль играли специальные структуры - генеральные агентства развития -, координировавшие деятельность министерств и ведомств. Рассмотрены функции таких агентств, сформулированы основные задачи, которые должно решать аналогичное российское Федеральное агентство развития (ФАР). Создание в конце 2016 г. Департамента проектной деятельности Аппарата Правительства Российской Федерации можно рассматривать как первый этап создания ФАР. Предлагается ряд дальнейших шагов по его формированию.

Ключевые слова: догоняющее развитие, экономический рост, индикативное планирование, долгосрочная стратегия, система проектов, национальная инновационная система, заимствование технологий.

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

1. Введение

Ошибочные представления о рациональном соотношении ролей государства и рынка стали одним из главных факторов глубочайшего экономического кризиса 1990х годов. Они до сих пор не преодолены до конца и остаются важнейшей причиной неудач разрабатываемых долгосрочных стратегий. Значительная часть политической и научной элиты исповедует

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (проект №17-02-00524а).

модифицированный вариант Вашингтонского консенсуса – дополненный тезисом о том, что в первую очередь надо улучшать «институты». «Речь идет об укреплении судебной системы, обеспечении прав собственности и свободы конкуренции, снижении уровня коррупции и барьеров для входа на рынки, и т. п.² Предполагается, что добиться этого можно за достаточно короткие сроки без существенных издержек, независимо от действующих институтов и состояния массовой культуры, после чего рынок сам обеспечит быстрый экономический рост. Никаких обоснований этого предположения не приводится. Правительствам предлагается сосредоточиться на сдерживании инфляции, инфраструктуре, и образовании» [3] .

Правительство старательно ограничивает свою роль в стимулировании экономического роста реализацией инфраструктурных проектов и созданием институтов развития, копируя установки, распространенные в развитых экономиках. Там, где рынок эффективен, создание инфраструктуры нередко достаточно для активизации производства. Подобный результат, однако, маловероятен в экономике с несовершенным рынком; история БАМА является характерным примером. В такой экономике инфраструктурные проекты должны быть частью комплексных проектов расширения производства, затрагивающих целый спектр отраслей. Для решения подобных задач необходима система индикативного планирования.

Развертывание такой системы - центральный элемент намеченной в работе [4] стратегии модернизации российской экономики (см. также [5]).

В [4] предложено различать два типа институтов: институты конкурентного рынка (те самые, о которых шла речь выше) и институты догоняющего развития (ИДР). К ИДР наряду с индикативным планированием, относятся корпоративистская система управления, генеральное агентство развития с широкими полномочиями, национальная инновационная система, нацеленная на заимствование технологий, механизмы тесного взаимодействия государства, бизнеса и банков и ряд других. Оказывается, что те немногие

² См., в частности, [1], [2].

страны, которые после Второй Мировой войны добились успеха в догоняющем развитии, в подавляющем большинстве использовали ИДР несмотря на различия культур, исходных уровней развития и низкое начальное качество институтов конкурентного рынка (ИКР). ИКР улучшались в результате запуска быстрого роста с помощью ИДР.

Этот фундаментальный факт позволяет предположить, что формирование ИДР должно составлять основу стратегии модернизации российской экономики. Предложенная в [4] программа, являющаяся развитием идей, изложенных в [6], [7], базируется на этой гипотезе.

Стоит отметить, что в недавнее время эта гипотеза нашла частичное подтверждение в работах нобелевского лауреата Д. Норта и его соавторов. Они пишут: «Исследователи осознали, что институциональная программа для развивающихся стран – это не то же самое, что идущее по нарастающей и линейное усвоение институтов в развитых странах», так как «...институциональные нужды в этих регионах качественно отличаются от нужд развитых стран» (Норт и др., 2012, с. 6). А вот, что говорится в другой работе Норта о проблеме «улучшения институтов»: «Логичное предписание, которое выдают экономисты, — это реформы, то есть страна должна на систематической основе реализовывать политику, в точности копирующую политику в порядках открытого доступа: более простой вход на рынок для фирм, меньший регулятивный контроль, сокращение монополий, более надежные права собственности, лучшее качество предоставления общественных благ, например образования, а также более сложный рынок. Однако до тех пор, пока реформируемые общества не достигнут как минимум пороговых условий³, перенесение этих институтов и политик в естественные государства не позволит добиться никакого экономического результата.» «...подобные перемены угрожают сделать жизнь людей хуже, а не лучше.» (Норт и др., 2011, с. 436, 437).

³ Заметим, что Россия до сих пор не достигла одного из пороговых условий, указанного в цитируемой работе: верховенства права для элит.

Программа формирования ИДР достаточно сложна, и ее реализация требует значительного времени⁴. На наш взгляд, начинать ее следует с создания генерального агентства развития (ГАР)⁵, играющего решающую роль в налаживании работы всех остальных элементов системы ИДР. Рассмотрение связанных с этим проблем – основная задача настоящей заметки. В следующем разделе будут рассмотрены структура и функции ГАР, характерные для подобных агентств в успешных догоняющих экономиках. Обобщение этого опыта позволяет описать основные задачи, которые должно решать российское Федеральное агентство развития (раздел 3). В разделе 4 обсуждается вопрос о том, в какой мере создание в конце 2016 г. Департамента проектной деятельности Аппарата Правительства Российской Федерации можно рассматривать как первый этап формирования такого агентства. В заключении предлагается ряд дальнейших шагов по формированию ФАР в России.

2. Генеральные агентства развития: международный опыт

Для успешной разработки и реализаций стратегий догоняющего развития необходима координация всех видов экономической политики, а значит, согласованная работа многих министерств и ведомств, направленная на решение главной задачи – поддержания быстрого экономического роста. При стандартной структуре управления, предусматривающей независимость центрального банка и более или менее равноправные министерства, такая координация крайне затруднена. Взгляды руководителей ведомств во многом определяются теми задачами, которые должны решать подчиненные им учреждения, а задачи эти нередко противоречат друг другу. Центральный банк в соответствии со своей миссией стремится поддерживать низкую

⁴ Впрочем, эта задача несколько облегчается благодаря тому, что в России созданы зачатки этих институтов.

⁵ В российском контексте мы используем также термин «Федеральное агентство развития» (ФАР).

инфляцию, министерство финансов заботится о сокращении дефицита бюджета и лишь министерство экономики непосредственно заинтересовано в экономическом росте. В такой ситуации точка компромисса зависит от переговорной силы высших администраторов, и это делает крайне маловероятным достижение быстрого устойчивого экономического роста. Именно поэтому успешные догоняющие страны создавали генеральные агентства развития, обеспечивавшие составление планов и согласование разных типов экономической политики для реализации главной цели. Так, Б. Мартин, специалист по истории испанской экономики, говоря о создании Комитета по экономическим проблемам и Управления экономической координации и планирования при премьер-министре Испании в 1957 г. отмечает: «Такие административные изменения были важными шагами по устранению хронического соперничества, существовавшего между экономическими министерствами» [10].

Фактически ни одно «экономическое чудо» не обошлось без подобного агентства или выделенного министерства, которое координировало деятельность всех министерств. Вот далеко не полный перечень: Генеральный комиссариат по планированию при Правительстве Франции; Министерство промышленности и торговли, Япония; Совет по экономическому планированию и развитию, Тайвань; Совет по планированию, Ирландия; Совет по экономическому планированию, Южная Корея; Национальная комиссия по развитию и реформам, Китай; Индия - Planning Commission, преобразована в National Institution for Transforming India – Aayog в 2015 г. В Малайзии, недавно обогнавшей Россию по уровню душевого ВВП, создана иерархия плановых органов при Совете Министров, включая Economic Planning Unit. В Ботсване, одной из наиболее быстро развивающихся стран Африки, функции ГАР выполняет объединенное Министерство финансов и планирования развития.

Исследователи подчеркивают, что деятельность ГАР не ограничивалась планированием; как правило, оно имело весьма широкий круг полномочий.

Так, П. Парк, отмечая, что ГАР играли решающую роль в формулировании и применении долгосрочной политики, специально указывает, что южно-корейский Совет по экономическому планированию, где работали наиболее квалифицированные представители правительственной бюрократии, контролировал национальный бюджет [11, pp.143, 145].

Китайский вариант ГАР - Национальную комиссию по развитию и реформам - называют мини-правительством. Она разрабатывает кратко-, средне- и долгосрочные планы на национальном, 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. Она же разрабатывает проекты реформ и координирует работу национальной инновационной системы [10]. При этом благодаря разумной степени агрегации плановых показателей китайская модель планирования оставляет значительное пространство для принятия решений на местах [11].

В Малайзии роль ГАР фактически выполняет Economic Planning Unit. Различные его подразделения занимаются обрабатывающей промышленностью и технологиями, цифровой экономикой, инфраструктурой, сферой обслуживания, макроэкономической политикой, развитием человеческого капитала, региональным развитием, международным сотрудничеством, проблемами законодательства и т. п.⁶

3. Российское Федеральное агентство развития: основные функции

Анализ опыта стран, преуспевших в догоняющем развитии, заставляет предположить, что для обеспечения быстрого устойчивого экономического роста необходимо создать российское Федеральное агентство развития (ФАР). Оно должно стать основой смешанной системы индикативного

⁶ См. <http://www.epu.gov.my/en/UnitsandSections/DevelopmentBudget>

планирования ⁷, интегрирующей планирование, бюджетирование и национальную инновационную систему, обеспечивая согласовывание деятельности министерств и ведомств. Перечислим основные функции ФАР.

- Инициация, отбор и контроль реализации системы широкомасштабных проектов.
- Формирование на их основе системы перспективных, среднесрочных и краткосрочных (федеральных и региональных) планов и их пересмотр (скользящее планирование) в итеративном процессе взаимодействия с министерствами, ведомствами, региональными администрациями и агентствами развития, ассоциациями бизнеса, исследовательскими организациями, гражданским обществом, профсоюзами и ассоциациями потребителей.

Речь идет не о жестком управлении, а о мягкой координации, основанной на согласовании интересов и сотрудничестве. Необходимо сформировать «площадки» для такого взаимодействия- систему советов, обеспечивающих вовлечение научных и общественных организаций в процесс разработки стратегий; важнейшая задача - создание и поддержание обстановки доверия.

- Согласование планов разной срочности с бюджетом.
- Координация деятельности институтов развития - национальной инновационной системы, обеспечение рационального баланса между заимствованием и созданием принципиально новых технологий.

Сейчас из-за санкций экспортная ориентация и технологические заимствования за рубежом затруднены. Надо налаживать обмен технологиями между предприятиями и регионами и создавать собственные рынки новых продуктов за счет удлинения проектных технологических цепочек («технологического горизонта» - см. [6]).

⁷ О смешанной системе индикативного планирования см. [5].

- Координация деятельности секторов науки и образования; совершенствование человеческого капитала; учет структурных потребностей в рабочей силе.
- Согласование всех видов социально-экономической политики (кредитно-денежной, налоговой, социальной и т. п.) для достижения быстрого экономического роста.
- Проведение институциональных реформ: улучшение условий ведения бизнеса, укрепление прав собственности, упорядочение процессов лоббирования, борьба с коррупцией, и т. п.

4. На пути к созданию ФАР: новая организация проектной деятельности

Необходимость повышения роли планирования, существенного улучшения соответствующих процедур осознана российской административной элитой. Об этом свидетельствуют создание Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам⁸ и Постановление от 15 октября 2016 г. N 1050 «Об организации проектной деятельности в правительстве Российской Федерации». Председателем Совета стал президент, а его заместителем и председателем Президиума Совета – премьер-министр. В положении о Совете сказано, что он образован «в целях обеспечения взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, научных и других организаций при рассмотрении вопросов, связанных со стратегическим развитием Российской Федерации и реализацией приоритетных проектов».

⁸ См. Указ Президента РФ от 30.06.2016 N 306 (ред. от 02.01.2017) "О Совете при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам" (вместе с "Положением о Совете при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам")

Согласно Постановлению №1050 и соответствующему Положению проектная деятельность включает этапы инициирования, подготовки, реализации, мониторинга и завершения приоритетных проектов (программ). Постановлением утверждена функциональная структура системы управления такой деятельностью, включающая

- постоянные органы управления: президиум совета, федеральный проектный офис (Департамент проектной деятельности Правительства России), ведомственные координационные органы, проектные офисы федеральных и региональных органов исполнительной власти;
- временные органы управления проектами: кураторы, проектные комитеты, руководители проектов, и т. п.
- общественно-деловые советы, экспертные группы, центр компетенций проектного управления (Научно-образовательный центр проектного менеджмента РАНХ и ГС)⁹.

Утверждено одиннадцать основных направлений проектной деятельности: здравоохранение, образование, ипотека и арендное жильё, ЖКХ и городская среда, международная кооперация и экспорт, производительность труда, малый бизнес и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы, реформа контрольной и надзорной деятельности, безопасные и качественные дороги, моногорода, экология¹⁰.

Сопоставление приведенных сведений со списком функций ФАР из раздела 3, показывает, что речь может идти лишь о самых первых шагах формирования агентства развития. Законодатель не выделил важнейшую задачу ФАР – повышение технологического уровня отраслей народного хозяйства. Можно предположить, что эта задача «спрятана» под заголовком «производительность труда», но в описании этого направления необходимость интенсивного заимствования технологий не акцентируется.

⁹ См. <http://government.ru/docs/24918/>

¹⁰ См. <http://government.ru/department/361/projects/>

Видимо, не понятно, что в нынешних условиях инициация и отбор эффективных проектов возможны лишь при условии, что государство возьмет на себя роль посредника во взаимодействиях между бизнесом, банками, наукой и обществом. Как и прежде, «перспективные направления» утверждаются безо всяких обсуждений и обоснований. Ни слова не говорится о процессе планирования, предполагающего отбор и регулярный пересмотр системы проектов (а не просто оценку каждого проекта в отдельности) и согласование намеченного плана с бюджетом¹¹. Ничего не сказано ни о механизмах финансирования проектов, ни о макроэкономической политике, которая должна способствовать реализации намеченных планов.

Не исключено, что законодатель намеренно обошел эти вопросы из-за сопротивления руководителей ведущих ведомств: формирование полноценного ФАР существенно сократило бы их полномочия.

5. Вместо заключения: что дальше?

Проведенный анализ показывает, что необходимо расширять сферу деятельности Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам. Укажем несколько направлений деятельности, которые, на наш взгляд, могли бы стать первыми шагами на этом пути (см. также [5]).

1). Включение в число приоритетных еще одного направления: «Совершенствование организационных и производственных технологий». Для его разработки и реализации соответствующих проектов целесообразно

¹¹ «... в основе нашего подхода лежит нестандартное понимание «единицы планирования», в качестве которой рассматривается не фирма, а крупный проект. Это позволит преодолеть «проклятие размерности»: в условиях рыночной экономики представляется маловероятной возможность наладить эффективное взаимодействие со всеми даже относительно крупными фирмами. Задача планирования понимается нами как составление рационального динамического портфеля проектов, согласованного с финансовыми ограничениями» [4].

привлечь ассоциации бизнеса, Фонд развития промышленности и другие институты развития.

2). Совершенствование скользящего трехлетнего программного бюджетирования, реализуемого совместно с Минфином и предусматривающего ежегодную корректировку трехлетнего бюджета; обоснование предлагаемого распределения средств между статьями на основе отбора наиболее эффективной системы проектов.

Должны быть предусмотрены различные формы государственной поддержки запланированных проектов, однако, как правило, участие государства не должно быть доминирующим. Доля бюджетных средств, расходуемых на поддержку планов и состав планируемых показателей, также как и функции ФАР должны сокращаться по мере сближения России с передовыми странами по уровню технологий.

3). Подготовка специалистов по современным методам планирования.

4) Создание информационной базы национального планирования, включая разработку и обновление общероссийской и региональных матриц социальных счетов.

5) Разработка моделей планирования для РФ.

Для решения трех последних задач необходимо наладить взаимодействие системы Росстата, университетов и академических институтов.

Литература

1. Мау В. А., Я. И. Кузьминов (ред.) (2013). Стратегия–2020. Новая модель роста — новая социальная политика. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года. М.: Издательский дом «Дело», 15-126.

2. Russian Federation (2016). IMF Country Report No. 16/229. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16229.pdf>

3. Полтерович В. М. (2017). Разработка стратегий социально-экономического развития: наука vs идеология. Вопросы теоретической экономики, 2017, №1, 55-65. https://inecon.org/docs/2017/VTE_2017_1.pdf
4. Полтерович В. М. (2016). Институты догоняющего развития (к проекту новой модели экономического развития России). Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. Вып. 5 (47), 34-56.
5. Полтерович В.М. (2015). О формировании системы национального планирования в России ЖНЭА, №2(26), 237-242.
6. Полтерович В.М. (2007). Элементы теории реформ. М.: Экономика. 447 с.
7. Полтерович В. М. (ред., 2010). Стратегия модернизации российской экономики. Санкт-Петербург: Алетея. 424 с.
8. Норт Д., Дж. Уоллис, С. Уэбб, Б. Вайнгаст (2012). В тени насилия: уроки для обществ с ограниченным доступом к политической и экономической деятельности. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 48 с.
9. Норт Д., Дж. Уоллис, Б. Вайнгаст (2011). Насилие и социальные порядки. Концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества. М.: Издательство Института Гайдара, 479 с.
10. Martin B. (1988). The Economy. Chapter 3 in: Solsten E. and S. W. Meditz (eds). Spain: A Country Study. Washington: GPO for the Library of Congress, 135-204. <http://countrystudies.us/spain/51.htm>
11. Park, P.H.(2000). A Reflection on the East Asian Development Model: Comparison of the South Korean and Taiwanese Experiences. In: F.-J. Richter (ed.) The East Asian Development Model: Economic Growth, Institutional Failure and the Aftermath of the Crisis. New York, N.Y. : St. Martin's Press. 141-168.
12. Xu Ch. (2011). The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development. Journal of Economic Literature, 49, 1076-1151.

FEDERAL DEVELOPMENT AGENCY

**It is necessary
to design and implement successful strategies**

V. M. Polterovich

CEMI RAS and MSE MSU

Abstract

It is shown that in the success of catching-up development, an important role was played by special structures - general development agencies- that coordinated the activities of ministries and offices. The functions of such agencies are considered, the main tasks that the similar Russian Federal Development Agency (FDR) should solve, are described. The creation in late 2016 of the Department of Project Activities of the Government Office of the Russian Federation can be considered as the first stage of the creation of FDR. A number of further steps are proposed for its formation.

Keywords: catch-up development, economic growth, indicative planning, long-term strategy, system of projects, national innovation system, technology transfer

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