

Институты догоняющего развития в условиях санкций

В. М. Полтерович

ЦЭМИ РАН и МШЭ МГУ

За последние 75 лет лишь небольшой группе стран удалось решить задачу догоняющего развития, совершив «экономическое чудо». Среди них пять восточноазиатских тигров, отстававшие страны Западной Европы (Испания, Ирландия) и разрушенная войной Франция. Несмотря на радикальные различия, все эти страны для достижения указанной цели формировали аналогичные институты, которые я называю институтами догоняющего развития (ИДР) (Полтерович, 2016). Важнейшими из них являются корпоративистская система управления, индикативное планирование, генеральное агентство развития (ГАР), стоящее над министерствами, и национальная инновационная система, нацеленная не столько на создание инноваций, сколько на заимствование более передовых технологий и методов хозяйствования. В ряде работ я пытался показать, что формирование ИДР целесообразно и в России. Реформа проектной деятельности, проведенная в 2018–2019 гг., могла бы послужить начальной фазой создания ИДР, но застопорилась, возможно, из-за пандемии. В статье (Полтерович, 2022) я привожу аргументы, демонстрирующие, что введение санкций сделало задачу внедрения ИДР еще более актуальной. Настоящий доклад посвящен более детальному обоснованию этого тезиса с учетом произошедших изменений.

Для нас «развиваться» означает, прежде всего, использовать преимущество отсталости по А. Гершенкрону: заимствовать технологии, уже доказавшие свою эффективность в более передовых странах. Знание о таких технологиях, как правило, приходит вместе с импортом (это так называемая импортная экстерналия), а их внедрение называют импортозамещением. Оно не происходит мгновенно, на первых порах приходится частично использовать

импортное оборудование и сырье. Но сегодня наши возможности ограничены, и параллельный импорт вряд ли решит проблему полностью. Значит, проекты заимствования технологий должны в большей степени предусматривать развитие технологий в отраслях - поставщиках необходимой продукции.

Еще одна трудность внедрения более передовых технологий состоит в том, что отечественная промышленность может оказаться не готовой использовать новую продукцию. Успешные развивающиеся страны преодолевают недостаток отечественного спроса на такую продукцию, поставляя ее на экспорт и постепенно увеличивая внутренние поставки по мере совершенствования отечественных отраслей – потребителей. В условиях изоляции от развитых стран такая стратегия далеко не всегда реализуема, наши потенциальные покупатели, такие как Индия или Китай во многих случаях окажутся не готовы использовать высокотехнологичный импорт. Значит, внедрение новой технологии в одной отрасли должно предусматривать изменение технологий в целом ряде отраслей – создание цепочек (а более точно – графов) добавленной стоимости.

Формирование таких цепочек за приемлемое время – неподъемная задача для частного бизнеса вследствие ограниченности его временного и «технологического» горизонтов: обнаружив недостаток спроса на планируемую новую продукцию, предприниматель вряд ли будет пытаться убедить предприятия из других отраслей изменить используемые ими технологии. В условиях кризиса вероятность успеха подобных попыток минимальна еще и потому, что уровень доверия граждан друг к другу в таких условиях, как свидетельствуют эмпирические данные, резко падает.

Для решения этой задачи необходима система индикативного планирования. Под индикативным планированием я понимаю формирование системы мегапроектов и программ, согласованных друг с другом и с бюджетом, обеспечивающих экономический рост производства и потребления на основе координации усилий государства, бизнеса и общества на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Индикативное планирование не следует путать с директивным. Государство добивается выполнения намеченных планов не в приказном порядке, а прежде всего благодаря согласованию намечаемых планов с бизнесом уже на этапе их проектирования. Индикативное планирование является инструментом укрепления доверия в обществе. Об этом, в частности, писал один из создателей индикативного планирования во Франции Пьер Массе (генеральный комиссар по планированию в 1959–1966 гг.). «План вырабатывается посредством согласованных усилий представителей экономических и общественных сил: гражданских служащих, менеджмента (сельскохозяйственного, промышленного, коммерческого), профсоюзов и работников. Это сотрудничество обеспечивает более когерентные прогнозы и решения и создает ощущение единства, способствующее выполнению плана» (Masse, 1965).

Созданию обстановки доверия и сотрудничества должна способствовать вся система принятия политических и экономических решений. Такие системы, основанные на взаимодействии государства с организациями, представляющими группы интересов (работников, работодателей, общественных организаций), называют корпоративистскими. Практически все страны экономического чуда опирались на корпоративистскую систему управления и индикативное планирование. Оба эти института, как отмечалось выше, относятся к институтам догоняющего развития. Еще одним таким институтом является генеральное агентство развития (ГАР).

В большинстве случаев ГАР обладает очень широким спектром полномочий. Оно инициирует и возглавляет разработку мегапроектов, нацеленных на развитие народного хозяйства, обеспечивает их согласованность друг с другом и с бюджетом, а также их поддержку всеми видами экономической политики – промышленной, кредитно-денежной, налоговой и т. п. Оно координирует деятельность министерств и ведомств, его глава подчиняется непосредственно президенту или премьер-министру. На основе мегапроектов ГАР формирует систему перспективных, среднесрочных

и краткосрочных (федеральных и региональных) планов и их пересмотр (скользящее планирование) в итеративном процессе взаимодействия с министерствами, ведомствами, региональными администрациями, ассоциациями бизнеса, гражданским обществом.

Почему необходимо ФАР? Министерства и ведомства нацелены на решение задач текущего управления; стратегические цели неизбежно отодвигаются на второй план. Не менее важно, что три главных звена стандартной системы управления экономикой – Минфин, ЦБ и Минэкономразвития – наделены разными миссиями, частично противоречащими друг другу (сбалансированность бюджета, обеспечение финансовой и ценовой стабильности, экономический рост). Компромисс между ними, как правило, не ведет к быстрому росту экономики. Нужно агентство, стоящее над министерствами.

Подобные агентства существовали практически во всех странах экономического чуда. ГАР было создано в Японии и Франции после Второй мировой войны, в Испании (1957 г.), в Южной Корее (1961), Ирландии (1964), на Тайване (1973). Его варианты существуют в быстро развивающихся странах – в Китае, в Индии, в Малайзии, а также в противостоящем санкциям Иране.

В России в 2016-2019 гг. был создан Совет при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам. В постановлении говорилось, 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 национальных проектов и программ...». Главой Совета стал Президент РФ, а его заместителем и председателем Президиума Совета – глава Правительства РФ. Президиум должен был возглавить работу по формированию органов управления национальными проектами и программами, координации их деятельности, по мониторингу и

оценке их реализации. Предусматривалось создание общественно-экспертных советов национальных и федеральных проектов, а также общественно-экспертного совета при Президиуме. Все эти институты были созданы, началась реализация национальных, федеральных, ведомственных, региональных проектов и программ. Но они оставались изолированными друг от друга, не были воплощены в единую систему мегапроектов, на основе которой могли бы быть разработаны индикативные планы развития народного хозяйства. Сейчас эта задача актуальна как никогда.

Для того, чтобы успешно заимствовать технологии и создавать новые, необходима эффективная национальная инновационная система (НИС). Российскую НИС пытались реформировать не один раз, но успеха добиться не удалось. В апреле 2022 г. Счетная палата проверила все 11 федеральных институтов (фондов) инновационного развития и заявила об их неэффективности. С момента создания они в сумме получили более 2 трлн рублей из бюджета, однако, собственно, на развитие инноваций пошло лишь 472,7 млрд., т. е. менее 25%. СП констатировала провал Стратегии инновационного развития до 2020 года (ответственными за документ были Минэкономразвития и Минобрнауки) и предложила поручить правительству до 1 июля совместно с институтами развития разработать концепцию национальной инновационной системы.

На наш взгляд, говоря о НИС, надо иметь в виду цепочку: университеты (производство кадров) – академические институты (фундаментальная наука) – отраслевые НИИ – исследовательские отделы крупных фирм + институты развития.

Вся эта цепочка нуждается в реформировании. Необходима тщательно продуманная реформа оценки научной деятельности, включающая совершенствование показателей цитируемости, меры по предотвращению рентоориентированного поведения авторов и издателей и постепенный переход к публикациям открытого доступа.

Наряду с безработицей у нас наблюдается острая нехватка квалифицированных специалистов, особенно в сфере IT-технологий. Насколько важно ее ликвидировать, можно судить по тому факту, что США и Великобритания в рамках гибридной войны с Россией стараются упростить иммиграцию таких специалистов. Нужна реформа образования, и прежде всего, обновление программ обучения.

Необходимо осознать, что наши университеты не в состоянии одновременно выращивать кадры, генерировать фундаментальные идеи, разрабатывать их и внедрять. Для проектирования мегапроектов необходима сеть отраслевых исследовательских и проектно-конструкторских институтов (они существуют в Швеции, Норвегии, Дании, Финляндии, Германии).

Российским вариантом отраслевых НИИ можно считать государственные научные центры (ГНЦ). Но в настоящее время ГНЦ более всего связаны с военным комплексом и мало вовлечены в национальные проекты. Сеть ГНЦ следует расширять, встраивая их в процесс формирования индикативных планов.

Можно добиться существенного сокращения издержек на создание ГНЦ и увеличения их эффективности, если создавать их как виртуальные научно-проектные коллективы на основе электронных платформ. Подобная форма организации научных и проектных разработок все более широко распространяется на Западе. Целесообразно также стимулировать создание исследовательских отделов в крупных фирмах.

Весьма перспективна идея создания консорциумов, нашедшая отражение в Распоряжении Правительства РФ от 17 января 2020 г. № 20-р «О Стратегии развития электронной промышленности РФ на период до 2030 г. и плане мероприятий по ее реализации». В нем говорится: «...консорциумы - объединения научно-производственных, сбытовых организаций и потребителей, создаваемые для реализации проектов по разработке, производству, выводу на рынок и развитию электронной продукции или линейки такой продукции (в состав консорциума могут входить

образовательные и научные организации, разработчики компонентной базы и программного обеспечения, производители изделий, институты развития, венчурные компании, потребители и иные заинтересованные организации)».

В России наблюдаются существенные различия в технологическом уровне фирм в рамках одной и той же отрасли. (Кузнецов, 2014). Передовые фирмы можно было бы использовать в качестве источников заимствования. Формирование консорциумов облегчило бы реализацию этой идеи.

Нужен рост инвестиций. С этой целью необходимо ввести более дифференцированный прогрессивный налог на доходы физических лиц. Сокращение неравенства доходов привело бы к увеличению спроса на отечественные товары (Kharas, Kohli, 2011) и к уменьшению социальной напряженности. Одновременно следует уменьшить налоговую нагрузку на бизнес, чтобы стимулировать капиталовложения.

Нельзя недооценивать трудности развития в условиях изоляции. Иран подвергается американским санкциям уже более сорока лет. В 1990 г. душевой ВВП Ирана по ППП составлял 23% показателя США, а в 2011 – 36%. Но затем начался спад, и в 2020 г. это отношение снизилось до 21%. Инфляция во втором полугодии 2022 г. составила свыше 50% (в годовом исчислении). Тем не менее, Ирану удастся избежать экономической катастрофы во многом благодаря системе индикативного планирования и наличию ГАР. Технологический уровень нашей экономики значительно выше иранской, масштабы и возможности самообеспечения гораздо значительнее. У нас есть шансы на положительный результат.

В заключении сформулируем основные выводы. Даже если удастся стабилизировать ситуацию, в условиях изоляции от передовых стран возникает опасность постепенного отставания и деградации. Чтобы сохранить шансы на достаточно быстрый экономический рост необходимо сформировать институты догоняющего развития (ИДР): корпоративистскую систему управления, генеральное агентство развития, стоящее над министерствами, систему индикативного планирования, национальную

инновационную систему, включающую сеть отраслевых НИИ. Результатом работы ИДР должно стать формирование и реализация индикативных планов, основанных на совокупности мегапроектов, согласованных друг с другом и с бюджетом и получивших одобрение всего общества.

В случае успеха мы получим шанс на восстановление партнерских отношений с Европой.